

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA
Departamento de Geografía Humana



**TERRITORIO, COOPERACIÓN Y DESARROLLO : LA
INICIATIVA EUROPEA LEADER COMO MODELO DE
GOBERNANZA EN ESPACIOS PERIURBANOS : DOS CASOS
DE ESTUDIO EN LA COMUNIDAD DE MADRID : LAS
COMARCAS DE LA SIERRA NORTE Y DE LAS VEGAS**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR**

Luis Daniel Abad Aragón

Bajo la dirección del doctor

Isabel del Río Lafuente

MADRID, 2013

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Facultad de Geografía e Historia

Departamento de Geografía Humana



TESIS DOCTORAL

TERRITORIO, COOPERACIÓN Y DESARROLLO.

LA INICIATIVA EUROPEA LEADER COMO MODELO DE

GOBERNANZA EN ESPACIOS PERIURBANOS.

DOS CASOS DE ESTUDIO EN LA COMUNIDAD DE MADRID:

LAS COMARCAS DE LA SIERRA NORTE Y DE LAS VEGAS

PRESENTADA POR:

D. Luis Daniel Abad Aragón

DIRIGIDA POR:

Dra. Dña. Isabel del Río Lafuente

Madrid, 2013

A mis padres, por enseñarme con su ejemplo el
valor de la humildad, del esfuerzo y de la lucha
incansable por alcanzar aquello en lo que uno cree

A Maria Jesús, *“Un tesoro que la vida una vez te da”*.

A. Vega

A mi querida hija María,
*”Y cuando asomas
suenan todos los ríos
en mi cuerpo, sacuden
el cielo las campanas,
y un himno llena el mundo”*

P. Neruda (La Reina)

Agradecimientos

La elaboración de una Tesis Doctoral supone para su autor un hondo proceso individual de maduración personal e intelectual. Sin embargo, este camino, por largo y áspero que pueda resultar en algunos momentos, no se recorre nunca en solitario. A través de estas breves líneas quisiera mostrar mi agradecimiento a aquellas personas que, desde fuera o desde dentro del mundo académico, me han acompañado durante todo o parte de ese trayecto.

Cualquier investigador es consciente de las alteraciones que para las personas más allegadas supone la decisión personal de iniciar una Tesis Doctoral. Por eso, quisiera empezar dando las gracias a mi familia, y de manera muy especial a mis padres, Paco y Victoria, y a mi mujer, María Jesús, por su paciencia, por su cariño, por su comprensión y por su apoyo inquebrantable durante todos estos años... Y a mi hija María, cuyo nacimiento me ha aportado la energía necesaria para recorrer el último tramo del camino.

Ya en el ámbito más estricto de la propia investigación, me gustaría agradecer a todas aquellas personas que, a título individual o en nombre de las organizaciones e instituciones a las que representan, han prestado un poco de su tiempo para enriquecer la investigación a través de sus conocimientos, sus opiniones o de su trabajo.

Quisiera agradecer asimismo a los compañeros del Departamento de Geografía Humana de la Universidad Complutense y del Grupo de Estudios de Desarrollo Urbano del CSIC (Eduardo Rodríguez, José Prada, Nacho García Balestena, Alberto García, María García, Manuel de la Calle, Javier de Marcos, Eloy Solís, Obdulia Monteserín, Juanjo Michelini, Simón Sánchez, Jesús Tébar, Jaime Díaz, Libertad Troitiño, Carmen Mínguez, Juan Carlos García...) su amistad, su ayuda y los momentos compartidos con ellos.

Deseo mostrar también mi reconocimiento a los Profesores Miguel Ángel Troitiño y Ricardo Méndez por haberme permitido desarrollar bajo su dirección, y en el seno de los equipos que ambos dirigen en el Departamento de Geografía Humana de la Universidad Complutense y en el Instituto de Economía, Geografía y Demografía del CSIC respectivamente, una privilegiada actividad profesional vinculada a la investigación científica en el ámbito de la Geografía.

Y finalmente, reservo las últimas líneas de agradecimiento a la persona que me ha acompañado durante todo el proceso de investigación doctoral, aconsejándome y apoyándome en todo momento y situación, mi Directora y Profesora Isabel del Río Lafuente. Su saber hacer y maestría como docente despertó en mí, cuando todavía era alumno de Licenciatura, el interés por la investigación en el área del desarrollo urbano, a través de la asignatura «Espacios Metropolitanos» que ella misma impartía, y que constituye el antecedente primigenio de la presente Tesis Doctoral.

Pero si algo quisiera agradecerle a Isabel no es solo su acreditada calidad profesional, sino de manera muy especial su gran calidad humana, su honestidad, su coherencia, su paciencia, su cercanía, su amistad, y sobre todo su disposición a hacer de esta Tesis Doctoral un proceso continuo de reflexión y de aprendizaje conjunto entre profesora y alumno. Gracias Isabel por tu implicación y generosidad.

Índice de Contenidos

SUMMARY

BLOQUE I: INTRODUCCIÓN

Capítulo 1: Introducción, objetivos, metodología y estructura

1. Introducción.....	1
1.1. Antecedentes y justificación de la investigación.....	1
1.2. Preguntas iniciales e hipótesis general de la investigación.....	9
1.3. Objetivos de la investigación.....	10
1.4. Metodología de investigación.....	12
1.5. Estructura de la investigación.....	14

BLOQUE II: MARCO TEÓRICO

Capítulo 2: La Gobernanza como factor clave en el Desarrollo Territorial Integrado

1. Introducción.....	19
1.1. El territorio en el nuevo contexto global. Nuevos desequilibrios, nuevas respuestas.....	21
1.2. La noción de territorio en el capitalismo global: entre la construcción y la regulación sociales.....	23
2. Las teorías del desarrollo territorial. De la empresa a la comunidad a través de la innovación.....	31
2.1. Antecedentes. Las lógicas funcionales del desarrollo.....	31
2.2. El nuevo paradigma del desarrollo <i>desde abajo</i> o territorial.....	36
2.3. Innovación y Territorio. De la visión económica al enfoque holístico del desarrollo territorial.....	42
2.3.1. La teoría de los distritos industriales. Una primera aproximación al desarrollo de los territorios a través de los sistemas socio-productivos locales.....	42
2.3.2. La innovación empresarial como factor de desarrollo local. Los medios innovadores.....	49
2.3.3. La visión holística del desarrollo territorial. La dimensión social e institucional de la innovación.....	56

3. Gobernanza y desarrollo. Nuevas formas de gobierno y gestión para el desarrollo de los territorios	65
3.1. El concepto de gobernanza: evolución, significados y modelos de gestión.....	65
3.2. El modelo de gobernanza territorial. Gobierno multinivel y protagonismo de la escala local.....	75
3.2.1. Del estado nacional al gobierno multinivel. Bases para una nueva gobernanza territorial.....	76
3.2.2. La necesaria coordinación del desarrollo territorial y su concreción en la escala local.....	80
4. Consideraciones finales.....	84

Capítulo 3: El desarrollo rural en la Unión Europea

1 Introducción	87
2. La Política de Desarrollo Rural europea. Antecedentes, evolución y situación actual	93
2.1. La Política Agrícola Común y el debate regional. Primeros tiempos (1957-1975).....	93
2.2. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Orígenes de la Política Regional Europea (1975-1986)	98
2.3. Bases para una Política de Desarrollo Rural Europea. De la Reforma de los Fondos Estructurales a la Reforma MacSharry (1988-1996).....	105
2.4. La institucionalización de la Política de Desarrollo Rural. De Cork a la Agenda 2000 (1996- 1999).....	115
2.5.- La Estrategia Territorial Europea y el marco actual del Desarrollo Rural (1999-2009).....	121
2.5.1- La visión estratégica en la planificación y el desarrollo territorial europeos	121
2.5.2.- La reforma de la Política Agraria de Mercados y la Conferencia de Salzburgo. ¿Primeros pasos hacia el final de la Política Agrícola Común?	128
2.5.3. El enfoque estratégico en la Política Europea de Desarrollo Rural a partir de 2005	134
3. Aplicación y alcance de la iniciativa LEADER y de los Grupos de Acción Local.....	147
3.1. LEADER I (1991-1993). Indefinición y flexibilidad en la gestión.....	148
3.2.- LEADER II, 1994-1999. Hacia la consolidación del modelo de desarrollo rural europeo.....	156
3.3. LEADER + (2000-2006). El ensayo de la planificación territorial estratégica en el desarrollo rural europeo	172

3.4.- De iniciativa comunitaria a eje metodológico en la nueva política europea de desarrollo rural (2007-2013).....	182
4. Conclusiones	187

Capítulo 4: Región urbana y espacios periurbanos. Nuevas formas de gobierno para una nueva realidad urbana regional

1. Introducción	191
2. De la ciudad compacta a la dispersión urbana	191
4. Los espacios periurbanos. Definiciones y delimitaciones.....	202
4.1. Procesos generales en los espacios periurbanos	208
4.2. Conflictos y oportunidades derivados del proceso de periurbanización.....	211
5. Ciudad dispersa, espacios periurbanos y gobernanza territorial. La necesaria construcción de un proyecto colectivo.....	219
6. Conclusión	225

BLOQUE III: PRESENTACIÓN TERRITORIAL DE LAS COMARCAS LEADER “SIERRA NORTE DE MADRID” Y “LAS VEGAS”

Capítulo 5: Metodología y fuentes empleadas

1. Metodología y fuentes empleadas	229
--	-----

Capítulo 6: La comarca de la Sierra Norte de Madrid (SNM). Caracterización básica y cambios recientes

1. Introducción. La transformación funcional reciente de la SNM y su encaje en el conjunto regional madrileño	233
2. La excepcionalidad del medio natural de la Sierra Norte de Madrid.....	247
3. Los sistemas de poblamiento y aprovechamiento de los recursos de la Sierra Norte de Madrid: entre las influencias del medio natural y de la gran área metropolitana.....	250
3.1.- Configuración histórica del territorio y su relación con la delimitación de las actuales sub-comarcas	251
3.2. La definición de la base económica de la Sierra Norte de Madrid	255
4. La dinámica demográfica de la Sierra Norte de Madrid y sus componentes	259
4.1. La inmigración como responsable del crecimiento demográfico	259

4.2. La inmigración reciente y sus repercusiones en la estructura de la población residente	271
4.3. El crecimiento del parque residencial y la consolidación de la segunda residencia	278
5. La estructura empresarial y laboral de la Sierra Norte de Madrid. El desarrollo de los servicios y sus relaciones con el cambio funcional en la región madrileña.....	288
5.1.- Dinámica reciente de los tejidos empresarial y laboral según sectores de actividad. El crecimiento del sector terciario en la Sierra Norte de Madrid.	290
5.2. Hacia la definición de un estructura productiva con predominio de las funciones sociales y de consumo	298
5.3.- La movilidad laboral de los trabajadores residentes en la Sierra Norte.....	310

Capítulo 7: La comarca de Las Vegas. Caracterización básica y cambios recientes

1. Introducción. La interacción hombre-medio natural en la formación de la comarca de Las Vegas. Del mito a la realidad.....	315
2.- La dualidad territorial de la comarca de las Vegas.	321
3. La dinámica demográfica reciente y sus componentes en la comarca de las Vegas	332
3.1. El reciente crecimiento de la población comarcal y su relación con la dinámica migratoria.....	333
3.2. La inmigración reciente y sus repercusiones en la estructura de la población residente	343
3.3. El crecimiento del parque residencial y la consolidación de la vivienda principal	348
4.- La estructura empresarial y laboral de las Vegas. El desarrollo de los servicios y sus relaciones con el cambio funcional en la región madrileña	356
4.1- Dinámica reciente de los tejidos empresarial y laboral según sectores económicos de actividad. La creciente terciarización de la comarca de las Vegas.....	358
4.2.- Hacia la definición de un estructura productiva y laboral definida por las funciones de tipo social y de consumo, ante el retroceso de las actividades y empleos de producción.....	367
4.3.- Movilidad laboral reciente de los trabajadores residentes en la comarca de las Vegas. La progresiva atracción del área metropolitana	381

Capítulo 8: Conclusión. Hacia la búsqueda de un nuevo posicionamiento de las comarcas Leader de la Sierra Norte y de Las Vegas en la región funcional madrileña

1. El colapso de dos economías tradicionales	387
2. Indicadores del cambio de rumbo. Las dinámicas demográficas y económicas recientes en las comarcas de la Sierra Norte y de Las Vegas	396
3. Nuevas orientaciones económicas y funcionales en la Sierra Norte y en Las Vegas. El desarrollo del sector terciario y el descenso de los sectores agrario e industrial	404
4. Del descenso de las tareas de producción al incremento de las actividades vinculadas a las funciones de tipo social y de consumo	408
5. Conclusión	415

BLOQUE IV: AGENTES Y POLÍTICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL IMPLEMENTADAS EN LA “SIERRA NORTE” Y “LAS VEGAS

Capítulo 9: Metodología y fuentes empleadas

1. Metodología y fuentes empleadas	421
--	-----

Capítulo 10: Agentes y políticas de desarrollo territorial implementadas en la comarca de la Sierra Norte de Madrid

1. Introducción. Delimitación de agentes y dificultades informativas	425
2. El Patronato Madrileño de Áreas de Montaña (PAMAM) y su papel como agente de desarrollo en la Sierra Norte de Madrid	430
2.1. Los antecedentes del PAMAM. La delimitación como Comarca de Acción Especial y la Ley estatal de Agricultura de Montaña	430
2.2.- El marco jurídico del PAMAM en los 25 años de actuación en la Sierra Norte	434
2.3.- Los programas de inversión gestionados por el PAMAM.	440
2.4.- Conclusiones. Valoración del PAMAM como agente de desarrollo en la Sierra Norte de Madrid	452
3. El Grupo de Acción Local Sierra Norte de Madrid (GALSINMA) y su papel como agente comarcal de desarrollo	455
3.1. Origen y objetivos de GALSINMA	455

3.2. Principales Programas de Desarrollo implementados por Galsinma, 1995-2012	457
3.2.1. Programas orientados al desarrollo rural y la cooperación territorial.....	459
3.2.2.- Programas orientados al empleo y el emprendimiento.....	488
3.2.3. Programas dirigidos al fomento de las nuevas tecnologías y a la innovación	495
3.2.4. Programas encuadrados en la categoría Otros Proyectos	499
4.- Valoración de GALSINMA como agente y gestor para el desarrollo de la comarca Sierra Norte de Madrid.....	500

Capítulo 11: Agentes y políticas de desarrollo territorial implementadas en la comarca de Las Vegas

1. Introducción	505
2. El Grupo de Acción Local Aranjuez-Comarca de Las Vegas (ARACOVE) y su papel como agente comarcal de desarrollo.....	508
2.1.- Origen y objetivos de ARACOVE	508
2.2. Principales programas de desarrollo implementados por ARACOVE entre 1995 y 2012.....	511
2.2.1. Programas orientados al desarrollo rural y la cooperación territorial.....	513
2.2.2.- Las iniciativas y programas dirigidos al fomento del empleo y de la emprendimiento empresarial en la comarca de las Vegas	540
2.2.3.- Programas dirigidos al fomento de las nuevas tecnologías y a la innovación	547
2.2.4. Otros proyectos de inversión	554
3.- Valoración de ARACOVE como agente y gestor para el desarrollo de la comarca de Las Vegas	555

Capítulo 12: Conclusión. Entre el dinamismo de ARACOVE y la debilidad de GALSINMA en la gestión financiera de los programas de desarrollo

1. Introducción	559
2. Síntesis de la diferente gestión económica realizada.	559
3. Condicionantes y actitudes que explican la gestión diferenciada de los programas de desarrollo entre Aracove y Galsinma	563

BLOQUE V: MODELOS DE GESTIÓN DE LA GOBERNANZA APLICADOS POR GALSINMA Y ARACOVE

Capítulo 13: Notas metodológicas previas

1. Introducción	571
2. El soporte informativo. La entrevista semiestructurada abierta y enfocada.....	572
3. Diseño del cuestionario base. Selección de temas debatidos	573
4. Selección de los agentes e instituciones entrevistados.....	575
4. Conclusiones sobre la metodología aplicada y principales resultados obtenidos	581

Capítulo 14. Análisis e interpretación del modelo de gestión de la Gobernanza aplicado por GALSINMA para el desarrollo territorial de la comarca de la Sierra Norte de Madrid

1. Introducción	587
2. GALSINMA y la gobernanza territorial de la comarca de la Sierra Norte. Dificultades y limitaciones técnicas y organizativas del Grupo de Acción Local	588
2.1. El controvertido diseño de su estructura y organización interna. Del control inicial ejercido por el PAMAM a un incierto futuro	592
2.2. La <i>captura</i> de GALSINMA por parte de grupos de poder político y económico de la Sierra Norte de Madrid	604
3. Galsinma ante los restos del reciente cambio demográfico y social de la Sierra Norte de Madrid.....	608
3.1. Los procesos migratorios campo-ciudad y ciudad-campo como origen de la complejidad social actual de la Sierra Norte de Madrid.....	608
3.2. Los <i>hijos del pueblo</i> . De la emigración al control político y económico de la Sierra Norte de Madrid.....	615
3.3 Los nuevos pobladores de origen urbano: tipología y significado	621
3.4.- El papel activo de la nueva población en el desarrollo territorial a través de iniciativas y proyectos innovadores.....	629
3.5.- Áreas de tensión entre la población autóctona de la Sierra Norte de Madrid y los residentes neorrurales.....	643
4. Las dificultades de GALSINMA para ejercer un verdadero partenariado local	655

5. Conclusiones. El difícil marco de actuación de GALSINMA en la aplicación de un modelo de desarrollo coherente en la Sierra Norte de Madrid.....	660
--	-----

Capítulo 15. Análisis e interpretación del modelo de gestión de la Gobernanza aplicado por ARACOVE para el desarrollo territorial de la comarca de Las Vegas

1. Introducción	665
2. ARACOVE y la gobernanza territorial en la comarca de Las Vegas. Dificultades y limitaciones técnicas y organizativas del Grupo de Acción Local.....	665
3. ARACOVE y su liderazgo compartido. La alianza tácita entre la administración pública, el sector agroindustrial y la gerencia del Grupo de Acción Local.....	673
3.1. La concentración de funciones en la administración pública.....	674
3.2. La sutil influencia del sector agroindustrial en la construcción y pervivencia de discursos y enfoques en ARACOVE	679
3.3. La capacidad de mediación y de gestión de la gerencia del Grupo de Acción Local . Bases de su liderazgo blando	683
3.4. El reparto de los liderazgos en el interior de Aracove como expresión de la <i>captura de la red</i> de cooperación.....	690
4. ARACOVE ante los retos de una deficiente propuesta de carácter territorial en la comarca de Las Vegas.....	692
4.1. La omisión del territorio en la delimitación de la comarca funcional de Las Vegas.....	692
4.2. La incompreensión de la filosofía territorial del método Leader.....	700
4.3.-La desconexión territorial de ARACOVE frente a la aparición de nuevas iniciativas de desarrollo surgidas al margen del Grupo de Acción Local.....	709
5. Conclusiones. Las dificultades de ARACOVE como espacio de gobernanza territorial en la comarca de Las Vegas	731

Capítulo 16. Conclusiones. Limitaciones del modelo de gestión empresarial de la gobernanza aplicado por GALSINMA y ARACOVE

1. El fracaso del modelo de gestión empresarial aplicado por GALSINMA y ARACOVE como mecanismo para la generación de un desarrollo territorial integrado.....	739
---	-----

2. La cohesión territorial como reto compartido por GALSINMA y ARACOVE en sus respectivas comarcas.....	745
2.1..Las comarcas Leader de la Sierra Norte y de Las Vegas. Dos realidades socioinstitucionales diferenciadas según su encaje funcional en la región urbana madrileña	745
2.2. La Estrategia de Desarrollo Local como herramienta de GALSINMA y de ARACOVE para la consecución de una adecuada cohesión territorial en sus comarcas	748

BLOQUE VI: CONCLUSIONES GENERALES

Capítulo 17: Conclusiones Generales

1. Conclusiones y reflexiones finales.....	755
--	-----

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía	775
--------------------	-----

ANEXOS

ANEXO I: Reclasificación de las CNAE 93 y CNAE 09.....	835
ANEXOII: Clasificación Funcional de las actividades económicas realizada a partir de la reclasificación de las CNAE-93 y CNAE-09	841
ANEXO III: Modelos de entrevista	843
Modelo base de entrevistas realizadas en la Sierra Norte de Madrid a agentes socios y no socios de GALSINMA	843
Modelo de entrevistas realizadas en la Sierra Norte de Madrid al Gerente de GALSINMA	847
Modelo base de entrevistas realizadas en la comarca de Las Vegas a agentes socios y no socios de ARACOVE	851
Modelo de entrevistas realizadas en la Sierra Norte de Madrid a los Gerentes de ARACOVE.....	855
Modelo de entrevistas realizada al Jefe del Área de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid	859
Modelo de entrevistas realizada a la Directora del Departamento de Transferencia de la Investigación del Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA) de la Comunidad de Madrid.....	861

Índice de Figuras

BLOQUE II: MARCO TEÓRICO

Capítulo 2: La Gobernanza como factor clave en el Desarrollo Territorial Integrado

Figura 1. Fases de desarrollo capitalista y organización espacial	20
Figura 2. Recursos específicos que componen el capital territorial.....	39
Figura 3: Tipología de Milieux	51
Figura 4. Dimensiones de la innovación socioinstitucional según enfoques	60
Figura 5. Territorios innovadores: características internas y principales efectos.....	64
Figura 6. Evolución de los modelos de gestión de la gobernanza.....	67
Figura 7. El papel del Estado como catalizador de la gobernanza relacional reforzada	72

Capítulo 3: El desarrollo rural en la Unión Europea

Figura 1. Iniciativas comunitarias, ámbitos de aplicación, fondos utilizados y zonas beneficiables 1989-1993	110
Figura 2. Decálogo de la Declaración de Cork: por un mundo rural vivo	116
Figura 3. Objetivos Generales, Principios y Objetivos Políticos del Desarrollo Territorial Europeo recogidos en la Estrategia Territorial Europea (1999)	122
Figura 4. Enfoque estratégico de la política rural europea, 2007-2013	135
Figura 5. Ejes y medidas de actuación de la Política Europea de Desarrollo Rural, 2007-2013	136
Figura 6. Directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural, 2007-2013	140
Figura 7. Marco institucional y procedimental de la política de desarrollo rural europea, 2007-2013.....	141
Figura 8. Criterios generales y específicos para la selección de los Grupos de Acción Local en LEADER I.....	150
Figura 9. Estructura orgánica de los grupos de acción local en Leader II en España	166
Figura 10. Factores y especificidades del Método Leader	183

Capítulo 4: Región urbana y espacios periurbanos. Nuevas formas de gobierno para una nueva realidad urbana regional

Figura 1. El modelo monocéntrico metropolitano frente al nuevo modelo policéntrico de la ciudad dispersa	193
Figura 2: El modelo de ciudad dispersa europeo.....	196
Figura 3: Tipologías y criterios del periurbano en Europa.....	205
Figura 4. Tipología de las relaciones urbano-rurales en Europa	207

BLOQUE III: PRESENTACIÓN TERRITORIAL DE LAS COMARCAS LEADER “SIERRA NORTE DE MADRID” Y “LAS VEGAS”

Capítulo 6: La comarca de la Sierra Norte de Madrid (SNM). Caracterización básica y cambios recientes

Figura 1. Figuras de protección localizadas en la Sierra Norte de Madrid	249
Figura 2. Evolución de la población total de la comarca Sierra Norte, 1910-2010*	260
Figura 3. Evolución de la tasa de crecimiento demográfico intercensal según ámbitos territoriales de la Comunidad de Madrid, 1950-2010	261
Figura 4. Distribución de los diez municipios más poblados de la SNM, 1991 y 2010.....	264
Figura 5. Evolución del saldo migratorio y del crecimiento vegetativo en la Sierra Norte de Madrid, 1991-2010	265
Figura 6 Evolución del saldo migratorio de la Sierra Norte según ámbitos territoriales de origen-destino, 1991-2010.....	268
Figura 7. Pirámides de población de la comarca Sierra Norte y de la Comunidad de Madrid, 1991 y 2010	272
Figura 8. Pirámides de población de las subcomarcas de la Sierra Norte, 1991 y 2010	273
Figura 9. Evolución de la distribución porcentual de la vivienda según tipología en la Sierra Norte de Madrid y en la Comunidad de Madrid, 1981, 1991 y 2001	280
Figura 10. Evolución de la distribución porcentual de la vivienda según tipología y subcomarcas de la Sierra Norte de Madrid, 1981 y 2001.....	282
Figura 11. Evolución de las viviendas y edificios a construir en la Sierra Norte de Madrid, 2000-2009	285
Figura 12. Perfil funcional del tejido empresarial de las subcomarcas de la Sierra Norte, 2000 y 2009*	301

Figura 13. Perfil funcional del tejido empresarial de la Sierra Norte y la Comunidad de Madrid, 2000 y 2009*	302
Figura 14. Perfil funcional de los trabajadores de las subcomarcas de la Sierra Norte, 2000 y 2009*	308
Figura 15. Perfil funcional de los trabajadores de la Sierra Norte y la Comunidad de Madrid, 2000 y 2009*	309

Capítulo 7: La comarca de Las Vegas. Caracterización básica y cambios recientes

Figura 1. Mapa de la división territorial NUTS 4 de la Comunidad de Madrid	329
Figura 2: Evolución histórica de la población total de la Comarca de Las Vegas, según sectores territoriales, 1910-2010*	333
Figura 3: Evolución de la tasa de crecimiento demográfico intercensal según ámbitos territoriales de la Comunidad de Madrid, 1950-2010	335
Figura 4: Evolución del saldo migratorio y del crecimiento vegetativo en la comarca de Las Vegas, 1991-2010	338
Figura 5: Evolución del saldo migratorio de la comarca de Las Vegas según ámbitos territoriales de origen-destino, 1991-2010	340
Figura 6. Pirámides de población de la comarca de las Vegas y de la Comunidad de Madrid, 1991 y 2010	344
Figura 7. Pirámides de población de los sectores territoriales occidental y oriental de la comarca de las Vegas, 1991 y 2010	345
Figura 8: Evolución de la distribución porcentual de la vivienda según tipología en la comarca de Las Vegas y en la Comunidad de Madrid, 1981, 1991 y 2001	351
Figura 9. Evolución de la distribución porcentual de la vivienda según tipología y sectores territoriales de la comarca de las Vegas, 1981 y 2001	353
Figura 10: Evolución de las viviendas y edificios a construir en la comarca de Las Vegas (2000-2009)	355
Figura 11. Evolución de las empresas según sectores de actividad y ámbitos territoriales de la comarca de Las Vegas, 2000-2009	360
Figura 12. Evolución de los empleos según sectores de actividad y ámbitos territoriales de la comarca de Las Vegas, 2000-2009	365
Figura 13. Perfil funcional del tejido empresarial en los sectores territoriales de la comarca de las Vegas, 2000 y 2009	371
Figura 14. Perfil funcional del tejido empresarial de la comarca de las Vegas y la Comunidad de Madrid, 2000 y 2009 *	373

Figura 15: Perfil funcional del empleo en los sectores territoriales de la comarca de las Vegas, 2000 y 2009 *	378
Figura 16: Perfil funcional del empleo en la comarca de las Vegas y la Comunidad de Madrid, 2000 y 2009 *	379

Capítulo 8: Conclusión. Hacia la búsqueda de un nuevo posicionamiento de las comarcas Leader de la Sierra Norte y de Las Vegas en la región funcional madrileña

Figura 1. Evolución de la tasa de crecimiento demográfica intercensal de la Comunidad de Madrid y de las comarcas Sierra Norte y de Las Vegas, 1910-2010*	397
Figura 2. Tasa Neta de Crecimiento Natural y Tasa Neta de Migración de la Comunidad de Madrid y de las comarcas Sierra Norte y Las Vegas según componentes, 1991-2007 en %	398
Figura 3. Evolución de la distribución porcentual del saldo migratorio en las comarcas Sierra Norte y Las Vegas según tipo de desplazamiento, 1991-2007	400
Figura 4. Evolución de la distribución de la evolución de la población según grandes grupos de edad en la Comunidad de Madrid y en las comarcas Sierra Norte y Las Vegas, 1991-2010	401
Figura 5. Evolución de la distribución porcentual de las empresas en la Comunidad de Madrid y en las comarcas Sierra Norte y Las Vegas según sectores de actividad, 2000-2009	406
Figura 6. Evolución de la distribución porcentual de los trabajadores en la Comunidad de Madrid y en las comarcas Sierra Norte y Las Vegas según sectores de actividad, 2000-2009	407
Figura 7. Evolución del perfil funcional del tejido empresarial en la Comunidad de Madrid y en las comarcas Sierra Norte y Las Vegas, 2000-2009	410
Figura 8. Evolución del perfil funcional del empleo en la Comunidad de Madrid y en las comarcas Sierra Norte y Las Vegas, 2000-2009	414

BLOQUE IV: AGENTES Y POLÍTICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL IMPLEMENTADAS EN LA “SIERRA NORTE” Y “LAS VEGAS

Capítulo 10: Agentes y políticas de desarrollo territorial implementadas en la comarca de la Sierra Norte de Madrid

Figura 1. Estructura orgánica interna del Patronato Madrileño de Áreas de Montaña	437
Figura 2. Programas gestionados por el PAMAM según fuente de financiación y orientación, 1988-2006	441
Figura 3. Líneas y medidas de subvención en las que el PAMAM estructuró las subvenciones procedentes de los Programas Europeos	445
Figura 4. Programas de Desarrollo implementados por GALSINMA según líneas temáticas, 1995-2010	458
Figura 5. Distribución de la inversión y de los proyectos realizada por GALSINMA según medidas subvencionables y fuente de financiación de la iniciativa Leader II, 1996-2001	462
Figura 6. Distribución de la inversión y de los proyectos realizada por GALSINMA según medidas subvencionables y fuente de financiación de la iniciativa Leader +, 2001-2008	467
Figura 7 . Distribución de las inversión de la Estrategia de Desarrollo Rural de la Sierra Norte aplicada por GALSINMA según medidas, 2010-2012*	484

Capítulo 11: Agentes y políticas de desarrollo territorial implementadas en la comarca de Las Vegas

Figura 1. Programas de Desarrollo implementados por ARACOVE según líneas temáticas, 1995-2010	512
Figura 2. Distribución de la inversión realizada por ARACOVE según medidas subvencionables y fuente de financiación de la iniciativa Leader II, 1994-1999	515
Figura 3. Distribución de la inversión realizada por ARACOVE según medidas subvencionables y fuente de financiación de la iniciativa Leader +, 2000-2006.....	519
Figura 4. Distribución de las inversión de la Estrategia de Desarrollo Local de la comarca de Las Vegas aplicada por ARACOVE según medidas, 2010-2012*	535

BLOQUE V: MODELOS DE GESTIÓN DE LA GOBERNANZA APLICADOS POR GALSINMA Y ARACOVE

Capítulo 13: Notas metodológicas previas

Figura 1. Tipología y número de los agentes entrevistados en las comarcas de la Sierra Norte y de Las Vegas	577
---	-----

Capítulo 14. Análisis e interpretación del modelo de gestión de la Gobernanza aplicado por GALSINMA para el desarrollo territorial de la comarca de la Sierra Norte de Madrid

Figura 1: Número de socios de GALSINMA y distribución según su naturaleza jurídica, 2012.....	593
Figura 2. Esquema de la estructura orgánica interna de GALSINMA en la actualidad.....	597
Figura 3. Desestructuración político-institucional de la Sierra Norte de Madrid a finales de los años setenta. El ejemplo de La Hiruela	613
Figura 4: Crecimiento injustificado de los censos electorales en la SNM. El ejemplo reciente de Patones y Villavieja de Lozoya.....	619

Capítulo 15. Análisis e interpretación del modelo de gestión de la Gobernanza aplicado por ARACOVE para el desarrollo territorial de la comarca de Las Vegas

Figura 1: Número de socios de ARACOVE y distribución según su naturaleza jurídica, 2010.....	666
Figura 2. Esquema de la organización interna del Grupo de Acción Local Aracove.....	667
Figura 3. Localización y caracterización básica de las comarcas agrarias de la Comunidad de Madrid.....	693
Figura 4. Situación político administrativa de la actual comarca de Las Vegas en el primer tercio del siglo XIX	696
Figura 5. Partido Judicial de Chinchón (Madrid), 1884.....	697
Figura 6. Propuesta de intervención sobre el Palacio de Goyeneche	712
Figura 7. Acciones previstas por los promotores del Proyecto de Desarrollo Socioeconómico del Sureste de Madrid	713
Figura 8. Zonificación de la zona sudeste de la C. de Madrid según el Plan de Dinamización Económica, 2007-2010	715

Capítulo 16. Conclusiones. Limitaciones del modelo de gestión empresarial de la gobernanza aplicado por GALSINMA y ARACOVE

Figura 1. Características generales de los partenariados de gestión y animación..... 742

Índice de Cuadros

BLOQUE II: MARCO TEÓRICO

Capítulo 3: El desarrollo rural en la Unión Europea

Cuadro 1. Financiación de la PAC de la UE-25 en el periodo 2000-2006 (en Meuros a precios de 2004).....	120
Cuadro 2. Financiación de la PAC para el periodo de programación 2007-2013 (en Meuros a precios de 2004).....	144
Cuadro 3. Financiación de la iniciativa comunitaria LEADER I en la UE y España, 1991-1993	153
Cuadro 4. Distribución de proyectos y de la inversión de Leader I en España por medidas de actuación	155
Cuadro 5. Financiación de la iniciativa comunitaria LEADER II en la UE y España, 1994-1999	170
Cuadro 6. Financiación de la iniciativa comunitaria LEADER + en la UE y España, 2002-2005	181

BLOQUE III: PRESENTACIÓN TERRITORIAL DE LAS COMARCAS LEADER “SIERRA NORTE DE MADRID” Y “LAS VEGAS”

Capítulo 6: La comarca de la Sierra Norte de Madrid (SNM).

Caracterización básica y cambios recientes

Cuadro 1. Evolución de la población de la comarca SNM según subcomarcas y de la Comunidad de Madrid, 1991-2010	262
Evolución del Crecimiento Natural y del Saldo Migratorio según componentes y subcomarcas de la Sierra Norte, 1991-2007 y 1991-2010	266
Cuadro 3: Tasa de Crecimiento Natural y Tasa de Migraciones según componentes y subcomarcas de la Sierra Norte, 1991-2007	267
Cuadro 4. Evolución del saldo migratorio acumulado de la Sierra Norte según subcomarcas y ámbitos de procedencia y destino, 1991-2010	270

Cuadro 5. Evolución porcentual de la población en la Sierra Norte de Madrid según grandes grupos de edad y subcomarcas, 1991-2010	274
Cuadro 6. Evolución de las tasas de dependencia, reemplazo y envejecimiento en la Sierra Norte y en la Comunidad de Madrid, 1991-2009	277
Cuadro 7. Evolución del total de viviendas y tasa de crecimiento según tipología en la Sierra Norte de Madrid y en la Comunidad de Madrid, 1981, 1991 y 2001	279
Cuadro 8. Evolución de la distribución porcentual de las empresas de la Sierra Norte según sectores de actividad y subcomarcas, 2000 y 2009.....	291
Cuadro 9. Distribución de los trabajadores en la Sierra Norte según sectores de actividad y subcomarcas, 2000 y 2009.....	294
Cuadro 10. Evolución de la distribución empresarial de la Sierra Norte de Madrid según tipología de funciones y subcomarcas, 2000-2009	299
Cuadro 11. Evolución de la distribución de los trabajadores de la Sierra Norte de Madrid según tipología de funciones y subcomarcas, 2000-2009.....	305
Cuadro 12. Evolución de la movilidad laboral de los afiliados residentes en la Sierra Norte según subcomarca de residencia y lugar de trabajo, 2007-2011	311

Capítulo 7: La comarca de Las Vegas. Caracterización básica y cambios recientes

Cuadro 1. Evolución de la población de la comarca de las Vegas según sectores territoriales y de la Comunidad de Madrid, 1991-2010	337
Cuadro 2. Evolución del Crecimiento Natural y del Saldo Migratorio según componentes y sectores territoriales de la comarca de las Vegas, 1991-2007 y 1991-2010.....	339
Cuadro 3. Tasa de Crecimiento Natural y Tasa de Migraciones según componentes y subcomarcas de la comarca de las Vegas 1991-2007.....	340
Cuadro 4. Evolución del saldo migratorio acumulado de la comarca de las Vegas según sectores territoriales y ámbitos de procedencia y destino, 1991-2010.....	343
Cuadro 5. Evolución porcentual de la población en la comarca de las Vegas según grandes grupos de edad y sectores territoriales, 1991-2010.....	346
Cuadro 6: Evolución de las tasas de dependencia, reemplazo y envejecimiento en la comarca de las Vegas y en la Comunidad de Madrid, 1991- 2010	347
Cuadro 7: Evolución del total de viviendas y tasa de crecimiento según tipología en la comarca de Las Vegas y en la Comunidad de Madrid, 1981, 1991 y 2001	349

Cuadro 8. Evolución de la distribución total y porcentual de las empresas de la comarca de las Vegas según sectores económicos y ámbitos territoriales, 2000 y 2009.....	359
Cuadro 9. Distribución porcentual de los trabajadores en la comarca de las Vegas según sectores de actividad, 2000-2009.....	364
Cuadro 10. Evolución de la distribución empresarial de la comarca de las Vegas según tipología de funciones y sectores territoriales, 2000-2009.....	368
Cuadro 11. Evolución de la distribución de los trabajadores de la comarca de las Vegas según tipología de funciones y sectores territoriales, 2000-2009	374
Cuadro 12. Evolución de la movilidad de los afiliados residentes en la comarca de las Vegas según ámbito territorial de residencia y lugar de trabajo, 2007-2011 ^y	383

Capítulo 8: Conclusiones. Hacia la búsqueda de un nuevo posicionamiento de las comarcas de Leader de la Sierra Norte y de Las Vegas en la región funcional madrileña

Cuadro 1: Evolución del saldo migratorio en las comarcas Sierra Norte y Las Vegas según tipo de desplazamiento, 1991-2010	400
Cuadro 2. Evolución de las tasas de dependencia, de reemplazo y de envejecimiento en la Comunidad de Madrid y en las comarcas de la Sierra Norte y Las Vegas.....	402

BLOQUE IV: AGENTES Y POLÍTICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL IMPLEMENTADAS EN LA “SIERRA NORTE” Y “LAS VEGAS

Capítulo 10: Agentes y políticas de desarrollo territorial implementadas en la comarca de la Sierra Norte de Madrid

Cuadro 1. Cuadro financiero según fuentes de financiación de los programas gestionados por el PAMAM, 1988-2010	452
Cuadro 2: Distribución de la inversión realizada durante LEADER I por el PAMAM, 1991-1993	459
Cuadro 3. Distribución de la inversión realizada durante LEADER II por GALSINMA, 1996-2001	460

Cuadro 4. Distribución de la inversión realizada por GALSINMA durante LEADER +, 2001-2008	465
Cuadro 5. Distribución de la inversión realizada durante el programa PRODER II por GALSINMA según fuente de financiación, 2002-2006	471
Cuadro 6. Distribución total y porcentual de los proyectos y de la financiación realizados por GALSINMA en el Programa PRODER II según medidas subvencionables, 2002-2006	473
Cuadro 7. Distribución de la inversión realizada por GALSINMA mediante la Estrategia de Desarrollo Rural para la Sierra Norte de Madrid, 2010-2012	482
Cuadro 8: Distribución de las inversiones de la Estrategia de Desarrollo Rural para la Sierra Norte de Madrid aplicada por GALSINMA según medidas, 2010-2012	483
Cuadro 9. Distribución de la subvenciones asociadas al Proyecto Mover Montañas según anualidades y finalidad, 2009-2012	486
Cuadro 10. Distribución de la subvenciones asociadas al Proyecto Borrando Huellas según anualidades y finalidad, 2010-2013	487
Cuadro 11. Distribución de la subvenciones asociadas al Proyecto Consumir para Conservar según anualidades y finalidad, 2011-2013	488
Cuadro 12. Distribución del Presupuesto de la Asociación de Desarrollo EQUAL Mujer Rural y de la co-financiación del Fondo Social Europeo según entidades, 2004-2006	492
Cuadro 13. Distribución anual de las subvenciones recibidas por GALSINMA para el desarrollo de los Programas OPEA, 2002-2010	494
Cuadro 14. Distribución anual de las subvenciones recibidas por GALSINMA para el desarrollo del Centro de Difusión de la Innovación, 2002-2008	496
Cuadro 15. Distribución anual de las subvenciones recibidas por GALSINMA para el desarrollo de la Red de Centros de Acceso Público a Internet en la comarca de la Sierra Norte, 2002-2009	499
Cuadro 16. Distribución anual de las subvenciones recibidas por GALSINMA para el desarrollo de Otros Proyectos de Inversión, 2006-2007	499
Cuadro 17. Distribución de la inversión total gestionada por GALSINMA según líneas temáticas y programas de inversión, 1995-2010	501

Capítulo 11: Agentes y políticas de desarrollo territorial implementadas en la comarca de Las Vegas

Cuadro 1. Distribución de la inversión realizada durante la iniciativa comunitaria LEADER II por ARACOVE según procedencia, 1994-1999.....	513
Cuadro 2. Distribución de la inversión realizada durante la iniciativa comunitaria LEADER + por ARACOVE según procedencia, 2000-2006	517
Imagen 3. Subvención concedida por Aracove con Proder 2 a alojamiento rural en Titulcia.....	524
Cuadro 4. Distribución de la inversión realizada durante el programa PRODER II por ARACOVE según procedencia, 2002-2006	525
Cuadro 5. Distribución total y porcentual de los proyectos y de la financiación realizados por ARACOVE en el marco del Programa PRODER II según medidas subvencionables, 2002-2006.....	526
Cuadro 6. Distribución de la inversión realizada por ARACOVE mediante la Estrategia de Desarrollo Local para la comarca de Las Vegas, 2010-2012.....	534
Cuadro 7. Distribución de las inversiones de la Estrategia de Desarrollo Local de la comarca de Las Vegas aplicada por ARACOVE según medidas, 2010-2012.....	534
Cuadro 8. Distribución de la subvenciones asociadas al Proyecto Itinere 1337 según anualidades y finalidad, 2009-2012	538
Cuadro 9. Distribución de la subvenciones asociadas al Proyecto Ruralaqua, según anualidades y finalidad, 2009-2012	538
Cuadro 10. Distribución de la subvenciones asociadas al Proyecto Tajo Vivo según anualidades y finalidad, 2009-2012	540
Cuadro 11. Distribución del Presupuesto de la AD EQUAL Mujer Rural y de la financiación del FSE según entidades, 2004-2006.	541
Cuadro 12. Distribución anual de las subvenciones recibidas por Aracove para el desarrollo de los Programas Experimentales de Empleo, 2004-2010.....	542
Cuadro 13. Distribución anual de las subvenciones recibidas por Aracove para el desarrollo de los Programas OPEA, 2002-2010	543
Cuadro 14. Distribución anual de las subvenciones recibidas por Aracove para el desarrollo de los Programas Taller de Empleo y Escuelas Taller, 2002-2010.....	546
Cuadro 15. Distribución anual de las subvenciones recibidas por Aracove para el desarrollo del Centro de Difusión de la Innovación, 2002-2005	548

Cuadro 16. Distribución anual de las subvenciones recibidas por Aracove para el desarrollo de la Red de Centros de Acceso Público a Internet en la comarca de Las Vegas, 2002-2009.....	549
Cuadro 17. Distribución de la inversión realizada por Aracove en el marco del Programa Avanza, 2005-2009 según proyectos.....	550
Cuadro 18. Distribución anual de las subvenciones recibidas por Aracove para el desarrollo de Otros Proyectos de Inversión, 2005-2007	555
Cuadro 19. Distribución de la inversión total gestionada por Aracove según grandes áreas y programas de inversión, 1995-2010.....	556

Capítulo 12: Conclusión. Entre el dinamismo de ARACOVE y la debilidad de GALSINMA en la gestión financiera de los programas de desarrollo

Cuadro 1. Distribución de la inversión total gestionada por Galsinma y Aracove según áreas y programas de inversión, 1995-2012.....	561
---	-----

Índice de Mapas

BLOQUE III: PRESENTACIÓN TERRITORIAL DE LAS COMARCAS LEADER “SIERRA NORTE DE MADRID” Y “LAS VEGAS”

Capítulo 6: La comarca de la Sierra Norte de Madrid (SNM). Caracterización básica y cambios recientes

Mapa 1. Localización de los municipios de la comarca Sierra Norte de Madrid.....	234
Mapa 2. Principales unidades del relieve y red fluvial principal en la Sierra Norte de Madrid.....	248
Mapa 3. Localización de la comarca Sierra Norte de Madrid. Subdivisión comarcal.....	253
Mapa 4. Distribución de la población de la Sierra Norte de Madrid según subcomarcas y municipios, 1991 y 2010.....	263
Mapa 5. Balance migratorio total de la Sierra Norte de Madrid según subcomarcas y municipios, 1991-2010.....	269
Mapa 6. Evolución de la vivienda familiar según tipología y subcomarca, 1981 y 2001.....	283
Mapa 7. Evolución de las empresas según sectores de actividad y subcomarcas de la Sierra Norte de Madrid, 2000 y 2009	292
Mapa 8. Evolución del empleo según sectores de actividad y subcomarcas de la Sierra Norte de Madrid, 2000 y 2009	296
Mapa 9. Evolución de la distribución de la movilidad laboral de los trabajadores afiliados a la Seguridad Social residentes en la Sierra Norte de Madrid según ámbito territorial de trabajo, 2007 y 2011.....	313

Capítulo 7: La comarca de Las Vegas. Caracterización básica y cambios recientes

Mapa 1. Localización de los municipios de la comarca de las Vegas	316
Mapa 2. Principales unidades del relieve y red fluvial principal en la comarca de las Vegas.....	319
Mapa 3. Localización de la comarca de las Vegas. Sectores territoriales.....	323

Mapa 4: Distribución municipal de la población en la comarca de las Vegas, 1991 y 2010.....	336
Mapa 5. Balance migratorio total de la comarca de Las Vegas según sectores territoriales y municipios, 1991-2010	342
Mapa 6. Evolución de la distribución de la movilidad laboral de los trabajadores afiliados a la Seguridad Social residentes en la comarca de Las Vegas según ámbito territorial de trabajo, 2007 y 2011	385

BLOQUE V: MODELOS DE GESTIÓN DE LA GOBERNANZA APLICADOS POR GALSINMA Y ARACOVE

Capítulo 14. Análisis e interpretación del modelo de gestión de la Gobernanza aplicado por GALSINMA para el desarrollo territorial de la comarca de la Sierra Norte de Madrid

Mapa 1. Índices de localización de la población universitaria en la Comunidad de Madrid, 2005-2009	624
--	-----

Capítulo 15. Análisis e interpretación del modelo de gestión de la Gobernanza aplicado por ARACOVE para el desarrollo territorial de la comarca de Las Vegas

Mapa 1. Localización de la Mancomunidad de Las Vegas y de la Mancomunidad Intermunicipal del Sudeste de la Comunidad de Madrid	694
Mapa 2: Localización de los municipios incluidos en el Proyecto de Desarrollo Socioeconómico del Sureste de la Comunidad de Madrid, 2011	711
Mapa 3. Ámbito territorial de actuación de la Federación de Empresarios Madrid Sureste (FEMASE), 2011.....	719

Índice de Imágenes

BLOQUE III: PRESENTACIÓN TERRITORIAL DE LAS COMARCAS LEADER “SIERRA NORTE DE MADRID” Y “LAS VEGAS”

Capítulo 6: La comarca de la Sierra Norte de Madrid (SNM). Caracterización básica y cambios recientes

Imagen 1. Presa de El Pontón de la Oliva.....	233
Imagen 2. Presa del embalse de El Atazar	236
Imagen 3. Repoblación con coníferas en las cimas de la Sierra del Lobosillo visto desde el Puerto de La Puebla	237
Imagen 4 Arroyo de La Puebla	238
Imagen 5. Hayedo de Montejo. Reserva de la Biosfera de la Sierra del Rincón	239
Imagen 6. Vista panorámica del municipio de El Atazar.....	240
Imagen 7. Antigua “urbanización ilegal” de residencia secundaria “Las Cabezas”, en el municipio de Villavieja de Lozoya	242
Imagen 8. Vista del Área Náutica del embalse de El Atazar en el municipio de Cervera de Buitrago.....	244
Imagen 9. Calle y placa conmemorativa en el pueblo deshabitado de Patones de Arriba, hoy convertido en núcleo turístico declarado Bien de Interés Cultural.....	246
Imagen 10. Urbanización <i>semi-vacia</i> de Fuente Milano en Bustarviejo, junto a las vías del ff.cc en desuso Madrid-Burgos	287

Capítulo 7: La comarca de Las Vegas. Caracterización básica y cambios recientes

Imagen 1. Cultivos de vid y olivo en el páramo calizo (Valdelaguna).....	315
Imagen 2. Cultivos de forrajeras y maizal en la vega del río Tajo aguas arriba de Aranjuez. Al fondo páramo de Ocaña.....	317
Imagen 3. Estación de Aranjuez a comienzos del siglo XX	321
Imagen 4. Vista aérea del Soto de Pajares en San Martín de la Vega. Impacto ambiental por la extracción de áridos.....	325

Imagen 5. Antigua estación de Ferrocarril del Tajuña en Tielmes.....	327
Imagen 6. Transformación del trazado del antiguo Ferrocarril del Tajuña en Vía Verde a las afueras de Morata de Tajuña	328
Imagen 7: Urbanización “Valle de San Juan “ vista desde la urbanización “Los Vallejos”, ambas ilegales a comienzos de los años ochenta (Colmenar de Oreja).....	352
Imagen 8. Centro de trabajo de la multinacional SOS-Cuétara en Villarejo de Salvanés.....	361
Imagen 9. Industria extractiva abandonada en San Martín de la Vega. Al fondo a la derecha, Parque Temático Warner	362
Imagen 10. Cooperativa agraria en Tielmes.....	363

BLOQUE IV: AGENTES Y POLÍTICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL IMPLEMENTADAS EN LA “SIERRA NORTE” Y “LAS VEGAS

Capítulo 10: Agentes y políticas de desarrollo territorial implementadas en la comarca de la Sierra Norte de Madrid

Imagen 1. Equipamiento financiado mediante el Plan de Dinamización Turística del Embalse de El Atazar en el municipio de Cervera de Buitrago	427
Imagen 2. Infraestructura municipal subvencionada en los años 90 mediante un Plan Provincial de Cooperación a las Obras y Servicios.....	444
Imagen 3. Sede de la Mancomunidad “Sierra del Rincón” en Prádena del Rincón. Edificio cofinanciado con fondos europeos	446
Imagen 4. Reforestación de un monte en el municipio de Robledillo de la Jara cofinanciada con fondos europeos	450
Imagen 5: <i>Señalética</i> turística financiada por el PAMAM a través del FEADER.....	453
Imagen 6. Equipamiento turístico en el municipio de Patones subvencionado por GALSINMA a través de la iniciativa LEADER II.....	463
Imagen 7. Actuación financiada por GALSINMA mediante PRODER II. Adecuación estética del entorno de la Iglesia Parroquial de Cabanillas de la Sierra	472
Imagen 8: Centro de Acceso Público a Internet sin actividad en el municipio de Venturada.	498

Capítulo 11: Agentes y políticas de desarrollo territorial implementadas en la comarca de Las Vegas

Imagen 1. Escuela Infantil en el municipio de Belmonte de Tajo subvencionado por ARACOVE a través de la iniciativa LEADER +.....	521
Imagen 2. Proyecto subvencionado por ARACOVE con Leader + en empresa productora y exportadora de vinagre en Aranjuez.....	522
Imagen 3. Subvención concedida por ARACOVE con Proder 2 a alojamiento rural en Titulcia.....	524
Imagen 4. Panel informativo sobre uno de los Programas de Escuela Taller realizados por ARACOVE.....	545
Imagen 5. Portal web creado por ARACOVE con el Proyecto Dependencia-Tic.....	553

BLOQUE V: MODELOS DE GESTIÓN DE LA GOBERNANZA APLICADOS POR GALSINMA Y ARACOVE

Capítulo 14. Análisis e interpretación del modelo de gestión de la Gobernanza aplicado por GALSINMA para el desarrollo territorial de la comarca de la Sierra Norte de Madrid

Imagen 1. Tinaos ganaderas abandonadas en la Sierra de La Puebla, rodeadas de bosques de repoblación con coníferas.....	609
Imagen 2. Urbanizaciones de vivienda unifamiliar adosada de nueva construcción ocupadas por <i>commuters</i> en el municipio de Valdemanco	622
Imagen 3. Panorámica del núcleo histórico de Buitrago de Lozoya declarado Bien de Interés Cultural.....	628
Imagen 4. Panel informativo sobre las características y ocupación del Polígono Artesanal Torrearte, SL.....	630
Imagen 5. Naves ubicadas en el Polígono Artesanal Torrearte, S.L.....	630
Imagen 6. Vista panorámica del municipio de Torremocha del Jarama y de las tierras de labor que lo circundan.....	631
Imagen 7. Tinao tradicional rehabilitado e invernadero montado por la Cooperativa Apisquillos en la Sierra de La Puebla	637
Imagen 8. Pintada a las afueras del municipio de La Puebla contraria a la Cooperativa Los Apisquillos en la que se puede leer “Eco-prepotentes fuera”	638

Capítulo 15. Análisis e interpretación del modelo de gestión de la Gobernanza aplicado por ARACOVE para el desarrollo territorial de la comarca de Las Vegas

Imagen 1. Entrada a la Finca de «La Chimenea», sede principal del Grupo de Acción Local ARACOVE	687
Imagen 2. Vega del Tajuña a su paso por el municipio de Perales de Tajuña vista desde la Vía Verde. Área afectada por el desdoblamiento previsto para la M-302.....	723
Imagen 3. Cartel en vivienda privada contrario al desdoblamiento de la M-302.....	724

SUMMARY

Territory, Cooperation and Development. The European initiative LEADER as a model of governance in peri-urban areas. Two case studies in Madrid: the regions of the Sierra Norte and Las Vegas

Introduction

Over the last few decades, a significant part of the research conducted in the social sciences has focused on the search for factors that explains and gives solutions to the phenomenon of uneven development of the territories. This doctoral thesis is part of this field of study, using factor analysis: Territorial Government.

To this end we resort to the study of new forms of territorial government based on the notion of governance. It can be defined as an alternative model to manage public affairs of the transformation and restructuring of public action by incorporating new players not political in nature, and a new system of relations between them and the government. Thus, governance becomes a generating mechanism of different social and institutional innovation processes.

This doctoral thesis addresses this issue by analysing the so-called Local Action Groups (LAGs). They are experimental structures of governance based on cooperation between many diverse local actors, designed to achieve balanced and sustainable development of their territories. LAGs were created in the early nineties as part of the European initiative LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale), which aims to improve the socioeconomic conditions in rural and peri-urban areas of Europe.

Objectives and Methodology

The main objective to be achieved with this thesis is to analyse, through the LAGs, new governance structures and territorial socio-institutional innovation for the development of peri-urban areas.

The research focuses on the study of two LAGs located in the Community of Madrid. The first is the Local Action Group of the Sierra Norte de Madrid (GALSINMA, in Spanish), operating since 1996 in the region of the same name LEADER. The second LAG studied in this thesis is the Local Action Group Aranjuez-Region of Las Vegas (ARACOVE, in Spanish), also created in 1996.

The research aims to analyse how the same governance structure behaves with two suburban areas characterized by institutional frameworks of different degrees of complexity. It wants to know what factors influence - even or uneven - behaviour of these structures with different scenarios, and what effect such behaviour has on the achievement of the development territorial objective.

The theoretical issues focus on the analysis of knowledge in three areas:

- *Territorial Development Theories* that address the relationship between the processes of development and innovation.
- *The European Rural Development Policy* and the contribution of LEADER the process of creating it.
- *Urban Development Theories* addressing the recent processes of urban sprawl.

The empirical study is based on the use of simple quantitative and qualitative techniques. The quantitative techniques have been used for the preparation of two socioeconomics studies related to the two regions analysed and for the treatment of ARACOVE and GALSINMA managed investment data.

The qualitative technique that has been employed was a semi-structured, open and focused interview. It was carried out by local agents, regional agents and institutions of different working natures in the two regions studied, both from within and from outside ARACOVE or GALSINMA.

Findings and Conclusions

Socioeconomic evolution of the two LEADER regions

The regions of the Sierra Norte de Madrid and Las Vegas began a phase of population growth during the last two decades of the twentieth century, as a result of urban sprawl processes that have taken place in the urban region of Madrid. This population growth has not been evenly distributed, but has tended to concentrate in certain areas of both territories.

Moreover, qualitative research has revealed differences in the type of new urban population that has settled in each of the two regions. In Las Vegas, the new population is mainly due to the profile of the commuters, who commute daily to the center of the region. The choice of this peripheral region as an area of residence is basically related to an economic criteria closely linked to housing prices.

In contrast, the Sierra Norte has detected significant population groups that match the profile of the so-called neo-rural. They are highly skilled people who voluntarily choose to live in this peripheral territory with the intention of realizing a vital project. This project involves not only the residence, but usually involves the implementation of an entrepreneurial or social project in the area.

This difference in the type of new resident population is critical in terms of territorial development. In comparison to the indifference shown by commuters in Las Vegas, the neo-rural Sierra Norte adopt a proactive attitude. This leads them to interact with different spheres (social, political, economic, institutional, cultural, etc.), putting his talents at the service of local development.

Investment management associated with the programs implemented by GALSINMA and ARACOVE

ARACOVE and GALSINMA have shown shared weaknesses in relation to their management, since none has been able to achieve integrated territorial development in their respective regions, from the investments made. What both LAG's have managed to do is finance specific projects in the territory that have had little impact on the development of their regions.

On the other hand both LAG's expressed a strong dependence on public funding, especially regional and European funding. This has culminated in a growing

bureaucratization process that is limiting one of its main features: proximity to the territory.

Furthermore, bureaucratization is deepening the dependence of these LAG's on the regional administration. It is at this level of decision where there is the ability to decide what LAG's ultimately will benefit from regional investment programs and European programs that enable their survival.. Thus, the LAG's have been progressively subjected to the guardianship of successive regional governments.

GALSINMA and ARACOVE as territorial governance structures

This research has found that since its inception GALSINMA and ARACOVE have developed a management model of governance of corporate type.

The corporate governance model is characterized by a techno-economic logic based on the procurement, distribution and consumption of financial resources from public investment programs.

Under this business logic, GALSINMA and ARACOVE have been caught by local stakeholders better organized, better informed and better able to influence. They have observed both organizations as gateways for extra funding to tackle their particular projects and not as principal development.

Society, represented in the LAG through collective and civic associations, is relegated to the background and their interests, needs and vision of shared territory are hardly considered. When, as in the Sierra Norte de Madrid, the territory has a qualified and proactive population, they reject channel and develop their projects through LAG, which are seen as structures that support existing clientelistic networks. Thus, these *creatives classes* tend to self-organize, creating networks that operate outside formal institutions and organizations that normally regulate social and even commercial relations.

In conclusion, this research has shown that the LAG's internal structure that allows the participation of local stakeholders and their inclusion in the institutional multi-level architecture (resulting from the implementation of the Community

initiative LEADER), can be considered appropriate areas for territorial governance and institutional innovation in peri-urban areas.

However, this Thesis has also revealed that this instrument can not deliver its full potential:

- When the territories suffer from a tradition and a political culture based on cooperation, on the one hand it promotes attitudes directed to the common good, and on the other it reduces and penalizes the selfish and individualistic attitudes.
- When territories lack a proactive and creative civil society determined to take charge of their own development, changing previous socio-institutional frameworks and building new ones to guide and regulate their action in the future.
- When the LAG's implement inadequate management models of governance to overcome deficits. This thesis has shown the ineffectiveness and inefficiency of the corporate model of governance to succeed in doing the LAGs:
 - integrate the most dynamic stakeholders of its territories
 - achieve comprehensive and integrated development of its regions
 - lead the functional inclusion of their respective peri-urban territories in the dynamics of urban regions such as Madrid.
 - generate a new territorial culture based on:
 - *the transformation of the LAG's into inclusive networks of cooperation*
 - *the transformation of the LAG's into territorial intelligence networks*, in order to carry out joint design of a model of development for the shared territory
 - *the promotion of a multilevel governance* which facilitates dialogue between regional government and of local governance structures. Based on criteria of equality and not as

it has happened so far, based on criteria of authority and hierarchy.

Nuevas realidades reclaman nuevos conceptos

Juan Carlos Monedero, 2008

Para contribuir a levantar nuevos cimientos que detengan esta «carrera hacia el fondo» se hace perentorio recuperar los valores intrínsecos a la democracia, la voz y la acción de la ciudadanía. Además de la ética pública, son estos valores democráticos y de participación ciudadana los que se reivindican como base de una nueva gobernanza necesaria tanto para procurar, en primer lugar, una inflexión de la actual situación, como para sentar las bases de una nueva forma de desarrollo social, económica y medioambientalmente sostenible

Juan Romero y Joaquín Farinós, 2011

BLOQUE I

INTRODUCCIÓN

Capítulo 1: Introducción, objetivos, metodología y estructura

1. Introducción

1.1. Antecedentes y justificación de la investigación

Una de las preocupaciones que mayor interés ha suscitado en las investigaciones llevadas a cabo por las ciencias sociales a lo largo de las últimas décadas está vinculada con la búsqueda de explicaciones y de soluciones al fenómeno del desigual desarrollo de los territorios. La presente Tesis Doctoral se enmarca dentro de este campo de investigación, mediante el análisis de la función que cumple el gobierno del territorio en su intento por superar los desequilibrios que estén presentes en el mismo.

En este sentido, la Tesis nace asociada a un proyecto coordinado de investigación del Plan Nacional de I+D+i (2000-2003), que, bajo el título de *«Estrategias de Cooperación y Desarrollo Territorial Sostenible en Madrid y Castilla-La Mancha»*¹, pretendía identificar y seleccionar las mejores alternativas que permitiesen el desarrollo de estrategias de cooperación territorial local, prestando una especial atención, según se decía en los objetivos de la propuesta del proyecto, *“a los partenariados rurubanos, dada su trascendental importancia para la finalidad del desarrollo territorial sostenible, equilibrado y policéntrico”*.

En el marco de este proyecto se realizó el trabajo de investigación predoctoral bajo la dirección de la Profesora Dra. Dña. Isabel del Río Lafuente, titulado *«Estrategias de Cooperación y Desarrollo Sostenible en la Comunidad de Madrid. Su implementación en la comarca Sierra Norte de Madrid»*. Dicho trabajo fue presentado en septiembre de 2005 en el Departamento de Geografía Humana de la

¹ Proyecto de investigación: «Estrategias de Cooperación y Desarrollo Territorial Sostenible en Madrid y Castilla-La Mancha», dentro del proyecto coordinado «Estrategias de Cooperación y Desarrollo Sostenible en España», del Plan Nacional de la Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2000-2003, Programa Nacional de Promoción del Conocimiento del Ministerio de Ciencia y Tecnología y cofinanciado por el FEDER. Referencia B502002-04233-C10-09.

Universidad Complutense de Madrid, dentro del Programa de Doctorado “Geografía y Desarrollo: Territorio, Sociedad y Turismo”.

Con esa investigación iniciática se pretendía analizar en qué medida un organismo público dependiente de la Comunidad de Madrid, el Patronato Madrileño de Áreas de Montaña (PAMAM), había sido capaz de implantar un modelo de desarrollo territorial sostenible basado en la cooperación y en el equilibrio territorial en su ámbito espacial de actuación: la comarca Sierra Norte de Madrid.

Las conclusiones a las que llegamos señalaban que el PAMAM se había convertido en un buen gestor de fondos públicos, lo que permitió superar una serie de déficits estructurales que afectaban principalmente a la calidad de vida de la población comarcal (asfaltado de calles, saneamiento de aguas sucias, alumbrado, equipamientos colectivos, etc.), pero el Patronato había fracasado en su labor de convertirse en un espacio de cooperación, de coordinación y de participación, como consecuencia, entre otros motivos, de una estructura organizativa excesivamente rígida y controlada por el gobierno regional, volcada sólo hacia las administraciones públicas autonómica y local, aun cuando el papel de los ayuntamientos era meramente testimonial, e incapaz de canalizar la participación de otros sectores económicos y sociales presentes en el territorio. Cabría añadir, por otro lado, el fracaso del Patronato para convertirse en catalizador de las inversiones de las consejerías del gobierno regional sobre la Sierra Norte, como consecuencia de la negativa que siempre han mostrado éstas a delegar en el Patronato una parte de sus competencias.

No obstante, esta investigación predoctoral también nos permitió detectar que sobre la comarca actuaban otras entidades entre cuyos objetivos se encontraba el desarrollo territorial. De esa manera pudimos comprobar que en la Sierra Norte de Madrid intervenían un número muy amplio de mancomunidades de municipios y de agencias municipales de desarrollo local, algunos de cuyos técnicos mantenían una red informal de cooperación y de intercambio de experiencias, lo que evidenciaba la existencia de procesos de innovación social e institucional latentes en la comarca.

En este sentido, junto al PAMAM, y junto a esas mancomunidades y agencias locales, se encontraba también un Grupo de Acción Local (GAL). Éste había surgido a mediados de los años noventa para sustituir al PAMAM en la gestión de la

iniciativa europea LEADER (*Liason Entre Activités de Développement de la Économie Rural*, en adelante Leader) en su segundo periodo de programación (1994-1999). Durante la primera etapa de implementación de esa iniciativa europea (1991-1993) el Patronato se había encargado de su gestión en la comarca, pero, dada su naturaleza jurídica de organismo público dependiente del gobierno regional, y según lo establecido en el Reglamento europeo que reguló esta segunda fase de aplicación de Leader, el PAMAM no pudo asumir nuevamente dicha función por lo que hubo de crearse *ex profeso* el GAL Sierra Norte de Madrid (GALSINMA).

Al mismo tiempo, el trabajo de investigación también nos permitió tomar conciencia del carácter estratégico que tenía esta comarca para el conjunto de la región, por cuanto que sobre la misma se almacena más del 50% del agua superficial destinada al consumo de sus habitantes. Este hecho explica la abundante presencia de instituciones y organismos públicos y privados que operan en este territorio.

Fue la constatación de la complejidad institucional de la comarca Sierra Norte, derivada de su carácter territorialmente estratégico, lo que nos llevó a indagar sobre el papel de las nuevas formas de gobierno en el desarrollo territorial, abriendo así progresivamente una línea de investigación que apenas contemplábamos al iniciar los estudios predoctorales.

De esa manera, se decidió abordar esta cuestión a través de la filosofía que subyace en la iniciativa europea Leader, que se materializa y apoya en tres factores fundamentales para la gobernanza territorial:

- la *delimitación de un territorio de actuación* (comarca Leader),
- el *establecimiento de una estructura partenarial de gobernanza* (GAL), que suponía un espacio innovador para la cooperación y la coordinación de los distintos actores sociales e institucionales presentes en la comarca,
- y la *construcción conjunta de una estrategia de desarrollo* por parte de dichos actores e instituciones en base a unos ejes de inversión previamente fijadas desde la Unión Europea.

Asimismo, se consideró oportuno abordar esta línea de investigación contraponiendo la complejidad institucional a la que ha debido de hacer frente GALSINMA, tanto para posicionarse como espacio de gobierno compartido reconocido por el conjunto de actores e instituciones comarcales, como para liderar el proceso de desarrollo territorial en esta parte de la región, con ***un entorno institucionalmente menos complejo y al mismo tiempo con una menor experiencia en la implementación de políticas dirigidas al desarrollo***, y en donde además se aplicase ***la misma metodología Leader*** que en el caso de GALSINMA.

Estos requisitos se cumplían en las otras cinco comarcas madrileñas en las que la metodología Leader había sido la única experiencia de desarrollo territorial implementada, ya sea a través de la propia iniciativa Leader, ya sea a través del Programa Operativo PRODER 2 (en adelante, Proder). Estas cinco comarcas, situadas en los bordes de la región madrileña, y los Grupos de Acción Local correspondientes son:

- Comarca de Aranjuez y Las Vegas y el GAL ARACOVE² (origen: Leader II)
- Comarca de la Sierra Oeste y el GAL Consorcio Sierra Oeste (origen: Leader II)
- Comarca Sierra del Jarama y el GAL GALJARAMA (origen: Proder 2)
- Comarca de la Campiña del Henares y el GAL ADECHE³ (origen: Proder 2)
- Comarca de la Sierra de Guadarrama-Alto Manzanares y el GAL ADESGAM⁴ (origen Proder 2)

A la hora de elegir los territorios objeto de esta investigación, consideramos que extender el estudio a las seis realidades territoriales de la Comunidad era una tarea excesivamente ambiciosa y, tal vez, de resultados demasiado reiterativos.

² ARACOVE: Aranjuez-Comarca de Las Vegas

³ ADECHE: Asociación de Desarrollo Campiña del Henares

⁴ ADESGAM: Asociación de Desarrollo Guadarrama-Alto Manzanares

Además, y aunque asumiéramos que cada territorio y cada GAL podían ofrecer una particularidad frente al resto, nuestro objetivo era, como hemos indicado anteriormente, contraponer los resultados de la labor de un GAL desarrollada en un entorno territorial e institucional complejo, frente a los de uno de los otros cinco GAL cuya labor se ha realizado en un contexto territorial e institucional más simplificado.

Tras establecer como tercer criterio de selección la ***experiencia en la aplicación de la metodología Leader***, se escogió inicialmente a los Grupos de Acción Local ARACOVE y el Consorcio Sierra Oeste, puesto que ambos, al igual que GALSINMA, habían iniciado su andadura durante Leader II, y al igual que éste también fueron creados entre 1995 y 1996, compartiendo así un marco temporal de trabajo similar.

Por el contrario, los tres grupos desechados habían sido creados en el año 2002 para la implementación del Programa Proder 2, por lo que su experiencia en la aplicación del método Leader era menor.

No obstante, conviene subrayar que la incorporación al estudio de cualquiera de estos tres grupos desestimados habría abierto líneas de investigación sumamente interesantes. Por ejemplo, el Grupo de Acción Local ADECHE, en la comarca de la Campiña del Henares, es un caso sugerente para analizar uno de los modelos de gobernanza gerencial más extremo, ya que el gobierno regional del momento, de corte neoliberal, experimentó en este grupo la externalización de la Gerencia hacia una empresa privada, cosechando un sonoro fracaso que a punto ha estado de acabar con el GAL, ya que algunos de sus socios institucionales llegaron incluso a solicitar su salida de ADECHE y su posterior adhesión a ARACOVE y a la comarca de Las Vegas, con la que limitan. Finalmente esto no se produjo y el GAL fue “refundado” en el año 2009.

Por su parte, ADESGAM, en la comarca de la Sierra de Guadarrama-Alto Manzanares, constituye un ejemplo de permanencia de un GAL más allá de las ayudas europeas, ya que tras PRODER 2 no consiguió ser seleccionado para la gestión del actual Eje Leader, dentro del Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid. De este modo, ADESGAM continúa trabajando sobre su

comarca PRODER sin recibir ningún tipo de ayuda comunitaria, perfilando cuál podría ser el futuro de los GAL cuando la inversión europea se acabe.

Finalmente, GALJARAMA, en la comarca Sierra del Jarama y por su contigüidad espacial con la comarca Sierra Norte, ofrece la posibilidad de comparar los resultados obtenidos por la gestión de dos GAL vecinos.

En cualquier caso, esta primera selección obligaba a realizar una segunda criba que permitiese escoger entre ARACOVE y Sierra Oeste. En este sentido, se escogió finalmente ARACOVE, fundamentalmente porque durante el trabajo de investigación predoctoral se entró en contacto con diversos agentes regionales y locales de la Sierra Norte, que trasladaron opiniones positivas sobre la labor de ARACOVE. Este grupo de acción local era considerado un *caso de éxito en la gestión económica del programa Leader en la Comunidad de Madrid*.

La consulta de la información cuantitativa disponible, relativa a las inversiones y número de proyectos realizados por este GAL, confirmaron que efectivamente ARACOVE se situaba como el grupo regional que mayor financiación gestionaba y que mayor número de proyectos de inversión materializaba en el marco de esa iniciativa. Esta situación contrastaba con la menos favorable que, según reflejaban los datos de gestión financiera, caracterizaba a GALSINMA. El GAL Consorcio Sierra Oeste se hallaba en una situación intermedia entre ambos.

Por tanto, en función de esa información GALSINMA y ARACOVE presentaban un “grado de éxito” diferenciado en la gestión económica de los programas de desarrollo territorial. La búsqueda de posibles respuestas a esta disparidad en la complejidad de sus diferentes contextos socio-institucionales y territoriales, junto al interés por averiguar también las causas que explicaban el éxito de ARACOVE, así como por comprobar si los logros de este grupo superaban la mera dimensión económica del desarrollo, nos inclinó en su favor frente al Consorcio Sierra Oeste.

Por otra parte, la elección de ARACOVE y de la comarca de Las Vegas permitía analizar la posible influencia que, sobre esa gestión diferenciada con respecto a GALSINMA, podría haber tenido la existencia de *unas sociedades, unas instituciones y unos modos de vida tradicionales distintos en cada comarca*. Frente

a la “cultura agraria” característica de Las Vegas se hallaba la “cultura ganadera” de la Sierra Norte, ambas, en cualquier caso, mediadas por el proceso periurbanizador.

Cabe señalar en este sentido que la temática de los espacios periurbanos estaba presente en el Proyecto de Investigación Coordinado del Plan Nacional de I+D+i, que había supuesto el inicio de nuestra carrera investigadora. Este enfoque abordaba la cuestión de los partenariados rururbanos, lo que, una vez seleccionados los dos GAL que iban a ser objeto de la investigación, GALSINMA y ARACOVE, nos llevó a considerar no sólo la incidencia de la *complejidad institucional* en las tareas de gobierno del desarrollo territorial, sino al mismo tiempo la *complejidad de las dinámicas territoriales* a las que, en diverso grado, debían hacer frente ambos grupos.

Como es conocido, desde los años setenta los espacios rurales localizados en torno a las grandes ciudades y a sus periferias suburbanas comienzan a sentir los efectos de los procesos de expansión y de dispersión de usos urbanos. Algunos de los factores que explican ambos procesos se relacionan con el desarrollo y mejora de las infraestructuras viarias, con la expansión del vehículo privado, con el menor coste del suelo, así como con un cambio en la percepción que las clases medias urbanas tienen respecto de las periferias rurales.

Éstas clases medias dejan de observar al mundo rural próximo como un espacio marginal y atrasado, y pasan a contemplarlo como un territorio que les ofrece la posibilidad de acceder a la propiedad de una vivienda unifamiliar en un entorno de mayor calidad ambiental que el que ofrecen las áreas centrales, lo que se percibe como un ascenso en la escala social (Barreré, 1988; Méndez, 1994; Dematteis, 1998, Emangard, 2001, CERTU-INRETS, 2007).

El proceso de dispersión de actividades económicas y de población somete a los espacios periurbanos a intensos conflictos y tensiones (entre usos del suelo, entre la población autóctona y los nuevos habitantes, conflictos por la necesidad de nuevas infraestructuras y de nuevos equipamientos y servicios, etc.), que en muchos casos desbordan la escala administrativa municipal y requieren de nuevas formas de gobierno y gestión del territorio, que permitan abordar la creciente complejidad de estos espacios (Denizot, Fauvel y Tchekemian, 2007).

Esas nuevas formas de gobierno se han asociado al concepto de gobernanza, que remite a un modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos, a partir de la incorporación de nuevos actores no gubernamentales, y de un nuevo sistema de relaciones entre estos y las administraciones públicas (Le Galés, 1995; Farinós, 2008).

En este sentido, y como se señaló unas líneas más arriba, esta investigación centró su atención en la iniciativa comunitaria Leader, por cuanto que contiene dos elementos que consideramos clave: la delimitación de un territorio de intervención de carácter subregional; y un espacio de gobernanza territorial.

En este sentido, cabe precisar que una gran parte de las investigaciones y evaluaciones realizadas hasta la fecha en torno a esta iniciativa comunitaria se han centrado en el análisis de su dimensión **técnica y económica**, esto es, en la evaluación de los resultados obtenidos a partir de las inversiones realizadas, así como en su incidencia sobre los espacios rurales (Alario, 2001; Alier et al., 2002; Pérez Fra, 2004; Moreno Sánchez, 2005; Laguna, 2006; Arroyos, 2007; Nieto Masot, 2007; Tolón y Lastra, 2007).

En cambio, nuestra propuesta es analizar Leader en entornos periurbanos a partir de su dimensión **política**, es decir, como espacio compartido de gobernanza deliberativa a partir del análisis de los GAL. Consideramos que el éxito o el fracaso de esta iniciativa no se halla tanto en su capacidad inversora, como en su capacidad para convertir a estas entidades experimentales en una estructura en red de tipo partenarial, que sea estable y que posibilite la participación real y abierta de los agentes políticos, económicos y civiles con incidencia sobre su comarca de referencia, en la búsqueda de soluciones a los problemas existentes.

En definitiva, el éxito de Leader ha de medirse, no tanto por el volumen de dinero invertido, como por la consolidación de los GAL como espacios generadores de innovación socio-institucional y, a través de ésta, de inteligencia territorial, especialmente en espacios periurbanos sometidos con mayor intensidad a la dialéctica urbano-rural.

En este caso, la bibliografía de referencia es menor si bien cabe señalar las aportaciones realizadas en España por Esparcia (2000 y 2011); Esparcia, Noguera y Pitarch (2000); Esparcia, Noguera y Buciega (2001); Buciega (2005 y 2010) o

Moyano (2009); y en el contexto europeo por UNA (2007a y b); Kull, (2009) o Rizzo (2009).

1.2. Preguntas iniciales e hipótesis general de la investigación

En base esas inquietudes se plantea como **cuestión principal** que va a guiar la presente investigación la siguiente: *¿Pueden servir los grupos de acción local y sus comarcas como estructuras de gobernanza territorial e innovación socioinstitucional en espacios periurbanos?*

Partiendo de esta pregunta general e inicial nos planteamos asimismo otras **preguntas complementarias**, a saber:

- *¿De qué manera influye el modelo de gestión de la gobernanza implementado por cada GAL en su consolidación como estructuras con capacidad para generar innovación socio-institucional en las comarcas respectivas?* Nos interesa conocer la capacidad que han demostrado los modelos de gobernanza implementados en las dos comarcas de estudio (gerencial, partenarial, territorial), tanto en la activación de las redes pre-existentes de actores con incidencia local, como en la incorporación de otros nuevos agentes cuya actividad sobre estos territorios sea más reciente
- *¿Cómo ha influido la delimitación de las comarcas Leader en la construcción de un marco institucional compartido, habida cuenta de su carácter funcional?* Nuestro interés se centra en saber si, los municipios seleccionados para integrar las comarcas Leader compartían o no una misma trayectoria histórica, una misma identidad y, por tanto, un mismo marco institucional que regulasen históricamente los comportamientos socioeconómicos y políticos en todos ellos en una dirección más o menos común.

En caso de que esto no haya sido así, nos interesa saber si los GAL han tenido capacidad para, en estos quince años de trabajo, construir un marco institucional compartido o cuando menos haber podido esbozarlo.

- *En el hipotético caso de que la iniciativa comunitaria Leader dejase de existir, y con ella los GAL, ¿qué conocimientos y enseñanzas quedarían en los territorios sobre los que poder construir una nueva gobernanza para su desarrollo?* Esta cuestión se plantea con la intención de evaluar la capacidad que han tenido los GAL para, a través de su trabajo, impulsar una nueva cultura del territorio en sus respectivas sociedades comarcales, una cultura que sobreviva incluso a su propia existencia.

Teniendo en cuenta que la presente Tesis Doctoral aborda la cuestión del Desarrollo Territorial Integrado desde las perspectivas de la gobernanza del territorio y de la innovación social e institucional, se considera que, sin negar la influencia del contexto externo y de los procesos estructurales, el impulso al desarrollo de los territorios locales depende de factores endógenos al mismo, y en particular de la presencia de un capital social e institucional proactivo.

Apoyándose en una red de relaciones entre actores e instituciones diversas, este capital socioinstitucional ha de tener capacidad para buscar soluciones innovadoras a aquellos problemas sociales, económicos y/o ambientales que bloquean o limitan su desarrollo, para lo cual se considera necesaria una adecuada gobernanza del territorio que lo active y coordine.

A partir de estas premisas teóricas, y como respuesta inicial a la pregunta principal planteada más arriba, la **hipótesis general** considera que *los GAL y las comarcas Leader pueden servir como ámbitos de gobernanza territorial e innovación socioinstitucional en espacios periurbanos de la región funcional madrileña.*

1.3. Objetivos de la investigación

La presente investigación tiene como **objetivo general**: *analizar nuevas estructuras de gobernanza territorial e innovación social e institucional en espacios periurbanos, y su capacidad para llevar a cabo un desarrollo territorial integrado y sostenible en los mismos.*

Este objetivo general se ve complementado por los siguientes **objetivos específicos**:

- Realizar una revisión teórica de los tres elementos en los que se apoya la presente investigación, al objeto de posicionar la investigación dentro de unas coordenadas teóricas que permitan abordar el problema planteado y contribuir a la construcción del paradigma mediante su contrastación empírica a través de los casos de estudio. Los tres campos de investigación con los que se conecta esta Tesis son:
 - el desarrollo territorial, en concreto los enfoques relacionados con la innovación socioinstitucional y la gobernanza
 - la génesis y evolución de la política de desarrollo rural europea, así como la de la iniciativa comunitaria de desarrollo rural Leader.
 - el proceso de urbanización difusa que vienen desarrollándose desde hace cuatro décadas, y que ha dado lugar a la aparición de los espacios periurbanos.
- Realizar un estudio básico y dinámico de las principales características socioeconómicas de los territorios elegidos como observatorios de análisis. Se pretende evaluar la orientación de sus transformaciones territoriales, durante el periodo de tiempo que coincide con la gestión de los Grupos de Acción Local; también para detectar otros procesos no recogidos en la información estadística disponible y que merecen una investigación adecuada a través del trabajo de campo.
- Seleccionar y analizar los aspectos que mejor definen a los dos Grupos de Acción Local objeto de esta investigación para:
 - Conocer la diversidad y amplitud de los programas y la financiación gestionada por cada uno de ellos.
 - Identificar la trayectoria de ambos GAL, el tipo de agentes territoriales que forman parte de ellos y sus respectivas organizaciones internas para detectar posibles liderazgos, bloqueos, situaciones

conflictivas o cambios significativos que hayan tenido incidencia en el modo en que estos grupos actúan sobre el territorio.

- Indagar sobre el grado de percepción que los actores integrantes de cada GAL tiene sobre cuestiones relacionada con:
 - Grado de identificación con la comarca Leader propuesta.
 - Proceso de periurbanización que afecta a sus comarcas.
 - Conocimiento y valoración de la labor realizada por el GAL.
- Identificar a otros importantes actores e instituciones que de alguna forma también intervienen en la comarca sin estar incluidos dentro del GAL, pero que conocen y tienen opinión de su existencia y de su trabajo. Interesa conocer su percepción sobre:
 - Grado de identificación con la comarca Leader propuesta;
 - Proceso de periurbanización que afecta a sus comarcas;
 - Conocimiento y valoración de la labor realizada por el GAL.
- Identificar la existencia de posibles redes socioinstitucionales al margen de los GAL y dentro de las comarcas Leader de estudio. Se pretende identificar tanto aquellas que están activas como las que se hallan en estado latente.
- Valorar la eficacia de la gestión de los GAL y alcanzar conclusiones generales en relación con la problemática de la gobernanza en los espacios periurbanos.

1.4. Metodología de investigación

La metodología aplicada para la consecución de los objetivos propuestos aborda en primer lugar una dimensión teórica, acorde con la investigación propuesta; y en segundo lugar una dimensión empírica.

En este sentido, se ha llevado a cabo una metodología dinámica que, partiendo del trabajo de investigación predoctoral ya mencionado, a partir del cual se plantearon unas preguntas iniciales relativas al desarrollo territorial, ha ido ajustando

las dimensiones teórica y empírica a medida que el propio proceso de investigación avanzaba.

En lo que se refiere a la dimensión teórica, se ha realizado una revisión del marco teórico que sustenta nuestra investigación, en concreto el referido al paradigma del desarrollo territorial o ascendente, a partir de los enfoques propuestos por las teorías de la innovación social e institucional y, especialmente, por la teoría de la gobernanza.

Asimismo, se ha pasado revista a la evolución de las diferentes políticas y medidas comunitarias que han actuado sobre los espacios rurales y periurbanos europeos, desde la creación bajo un enfoque agrarista de la Política Agraria Comunitaria en los años sesenta del siglo XX, hasta la aparición de la actual Política de Desarrollo Rural bajo el enfoque territorial estratégico; pasando por la Política Regional Europea, en cuyo seno toma forma por primera vez la iniciativa comunitaria Leader.

Finalmente, abordamos también una revisión sintética del marco teórico vinculado al estudio de los procesos de urbanización difusa y al encaje de los espacios periurbanos en estas nuevas realidades urbano-funcionales.

En cuanto a la dimensión empírica, ésta se ha constituido en la última fase de la investigación, y ha sido abordada a partir de la realización de dos Casos de Estudio. Esta estrategia de investigación nos ha permitido interpretar los factores que determinan nuestro objeto de estudio mediante la recopilación de abundante y variada información sobre el mismo. Información que se ha obtenido empleando métodos cuantitativos no complejos y métodos cualitativos.

La primera parte de esta fase empírica corresponde con el análisis socioeconómico de las dos comarcas estudiadas y con el de los programas financieros implementados por GALSINMA y por ARACOVE. Para la realización de ambos análisis se ha recurrido al empleo de métodos cuantitativos que han requerido la recopilación de un conjunto de indicadores estadísticos procedentes de fuentes diversas y para años distintos, que abarcan el periodo comprendido entre 1991 y 2010. Las fuentes de procedencia de los indicadores empleados en los estudios socio-económicos y en la recopilación de los programas de desarrollo implementados por los dos GAL han sido diversos y serán explicitados con

profundidad al inicio de los bloques temáticos en los que se abordan ambas cuestiones.

La segunda parte de la fase empírica se construye con la información obtenida en el trabajo de campo, en el cual se ha empleado la técnica de la entrevista semiestructurada de tipo abierta y enfocada. Por sus características, esta técnica cualitativa permite a los entrevistados expresarse de manera abierta y libre sobre aquellas cuestiones que eran de utilidad en nuestra investigación, y que han sido determinadas previamente. De esta manera, los entrevistados se han convertido en la fuente principal, casi imprescindible, para delimitar e interpretar la parte substancial del objeto de estudio. En cualquier caso, esta cuestión será abordada con mayor detalle en los capítulos dedicados al análisis de los modelos de gobernanza implementados por los dos GAL estudiados.

1.5. Estructura de la investigación

La Tesis Doctoral se ha estructurado en 17 capítulos organizados en torno a 6 bloques temáticos. El **primer bloque** está compuesto únicamente por este capítulo inicial de introducción, el *capítulo 1*, en el que se han tratado cuestiones relacionadas con los antecedentes y la justificación de la investigación; con el planteamiento de las preguntas iniciales; con la definición de los objetivos y de las hipótesis; así como con la metodología empleada durante la investigación.

El **segundo bloque** aborda el marco teórico sobre el que se apoya la Tesis. Dicho marco teórico se ha estructurado alrededor de los capítulos 2, 3 y 4. El *capítulo 2* analiza el paradigma del desarrollo territorial, a través del análisis de las teorías que analizan el vínculo Desarrollo-Innovación. De este modo, se avanza desde la exposición de las principales características que definen a los denominados *Modelos Territoriales de Innovación*, planteados durante las últimas décadas del siglo XX, hacia las que definen al enfoque más actual del *Desarrollo Territorial Integrado*. Este último se ha planteado desde el ángulo de la innovación socioinstitucional y de la gobernanza. El *capítulo 3* analiza la evolución de la Política de Desarrollo Rural europea, partiendo de las concepciones agraristas dominantes entre los años sesenta y los años noventa del siglo XX, y el enfoque integrado - sectorial, territorial y medioambiental - que prevalece desde comienzos del presente

siglo. Al hilo de este análisis se aborda asimismo el encaje de la iniciativa comunitaria Leader en el marco de esta evolución de las políticas europeas con incidencia sobre los territorios rurales, en especial en relación a la Política Regional Europea. Finalmente el *capítulo 4* analiza de manera sucinta la cuestión de la *periurbanidad*, a partir de la exposición de los modelos y teorías recientes vinculados con la generación de ciudades-región de perfiles difusos en el mundo desarrollado occidental durante las últimas décadas del siglo XX, prestando especial atención al contexto europeo.

Los bloques tercero, cuarto y quinto constituyen el núcleo central de la investigación realizada. Cada uno de estos bloques se organiza en torno a cuatro capítulos: uno inicial en el que se presentan las fuentes y metodologías empleadas para su elaboración; dos capítulos centrales en los que se aborda el estudio pormenorizado de los elementos que definen cada bloque temático en relación a las dos comarcas objeto de análisis; y finalmente, un último capítulo en el que se exponen conclusiones parciales referidas a los asuntos tratados en cada bloque.

Esta organización responde al interés por dotar de cierta autonomía a cada una de estas agrupaciones temáticas en el marco más amplio de la investigación realizada, así como, dada la extensión de la misma, también se pretende facilitar al lector su abordaje sin perder el hilo de las cuestiones tratadas en cada una de ellas.

De este modo, y en el caso concreto de las fuentes y de la metodología, se considera que detallar en el presente capítulo introductorio dichas cuestiones obligaría al lector a retroceder en la lectura para recuperar esta información, frente a la disposición propuesta que entendemos facilita una aproximación continua a los elementos analizados.

En este sentido, el **tercer bloque** agrupa a los capítulos 5, 6,7 y 8 y está dedicado al análisis del contexto histórico-territorial y a la evolución socioeconómica reciente de las dos comarcas; análisis apoyado fundamentalmente en documentación diversa y en la recopilación de información estadística a nivel municipal publicada por diferentes organismos y entidades. El *capítulo 5* está dedicado a presentar la metodología y las fuentes utilizadas; el *capítulo 6* trata sobre la comarca Sierra Norte de Madrid; el *capítulo 7* sobre la comarca de Las Vegas; y en el *capítulo 8* se

exponen conclusiones parciales relacionadas con el contenido del bloque temático en su conjunto.

El **cuarto bloque** analiza los programas de inversión que han llevado a cabo en sus respectivos ámbitos espaciales los dos GAL. Esta parte se compone de los capítulos 9, 10, 11 y 12, de tal forma que en el *capítulo 9* se informa de la metodología y las fuentes empleadas; el *capítulo 10* está dedicado a la labor del GAL de la Sierra Norte de Madrid y también a la información relativa a las inversiones realizadas por el ya extinto Patronato Madrileño de Áreas de Montaña, al entender que no se pueden explicar gran parte de las dinámicas existentes en la comarca de la Sierra Norte sin exponer el trabajo realizado por este organismo regional durante los últimos 25 años. El *capítulo 11* se centra en la labor inversora del GAL Aracove; mientras que el *capítulo 12* recoge, a modo de síntesis, un conjunto de conclusiones parciales relacionadas con la temática abordada en este bloque.

El **quinto bloque** está dedicado al análisis comparativo e interpretativo de los modelos de gobernanza aplicados por los dos GAL. Se tienen en cuenta, la evolución y orientación de ambos como espacios de gobernanza; la influencia ejercida desde el gobierno regional sobre estas entidades; o la relación que los GAL han establecido con el entorno socioinstitucional existente en sus comarcas de intervención. Este bloque lo componen el *capítulo 13* dedicado a la metodología empleada; el *capítulo 14*, dedicado al GAL de la Sierra Norte de Madrid; el *capítulo 15*, dedicado al GAL Aracove; y el *capítulo 16*, a las conclusiones parciales vinculadas a las cuestiones tratadas en este bloque.

Finalmente, el **sexto bloque** está compuesto únicamente por el *capítulo 17* de conclusiones generales, donde se subrayan los principales resultados obtenidos en la presente investigación. La Tesis Doctoral se cierra con un apartado dedicado a la *Bibliografía* consultada y un *Anexo* en el que se incluyen los modelos de entrevista utilizados durante el trabajo de campo y las clasificaciones funcionales de la actividad económica utilizadas en los capítulos dedicados al análisis socioeconómico de las comarcas estudiadas.

BLOQUE II

MARCO TEÓRICO

Capítulo 2: La Gobernanza como factor clave en el desarrollo territorial integrado

1. Introducción

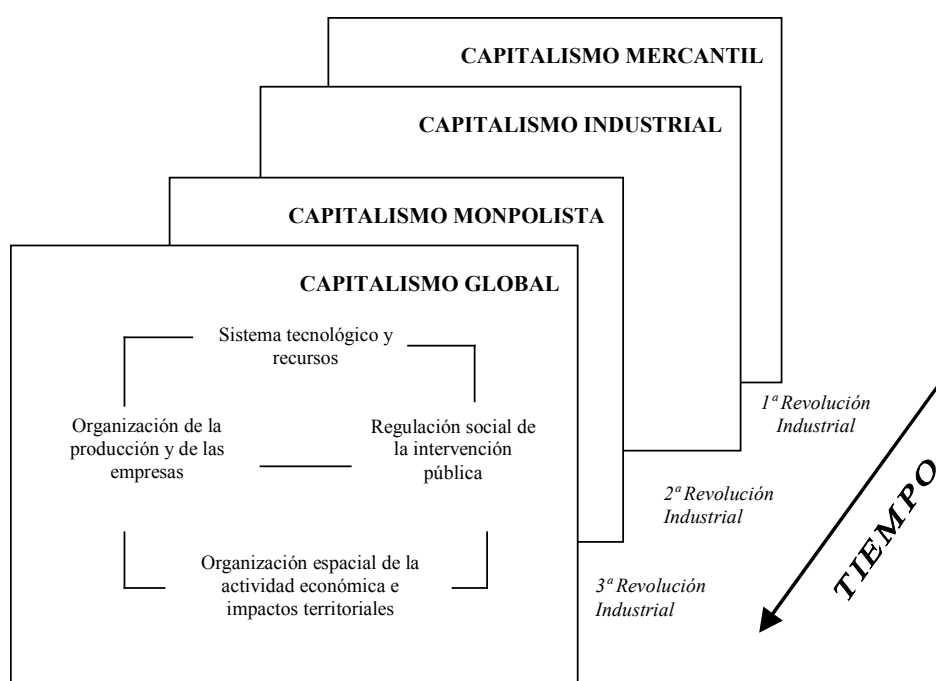
El sistema capitalista, desde su origen a finales del siglo XV, ha mantenido invariables una serie de elementos que lo han definido e identificado a lo largo de la historia, entre ellos una multiplicidad de actores económicos y sociales con capacidad de decisión; la competencia y la primacía del beneficio privado como motor del funcionamiento empresarial; la generación de excedentes como objetivo último; o el carácter subsidiario de la intervención pública frente al mercado.

Sin embargo, según recuerda Méndez (2004a, 203 y ss), al margen de la permanencia de estos rasgos, la evolución histórica del capitalismo también se caracteriza por la existencia de diferentes etapas de desarrollo que se han alcanzado a partir de profundas crisis (figura 1). Éstas han supuesto la desaparición o el declive de elementos característicos y definidores de la fases precedentes y la aparición de otros nuevos, así como la expansión territorial del sistema capitalista que abarca actualmente la totalidad del mundo. Por otro lado, en cada una de esas fases de desarrollo del capitalismo han tenido lugar modificaciones que han afectado a cuatro dimensiones básicas de la realidad económica y social:

- ***El sistema tecnológico y los recursos materiales:*** cada fase histórica del sistema capitalista se ha caracterizado por la existencia de una revolución tecnológica que ha multiplicado los recursos disponibles y ha favorecido la movilidad de los factores de producción
- ***La organización de la producción y de las empresas:*** que supone tanto la reorganización de la producción, como del modo de funcionamiento empresarial considerado más eficiente
- ***La regulación social de la intervención pública:*** que ha afectado principalmente a la presencia institucional del Estado en el funcionamiento de la economía

- ***La organización espacial de la actividad económica y de los impactos territoriales:*** la localización de la actividad y de los empleos, así como las redes de relaciones que integran unos territorios con otros también se han visto modificadas, y con ellos otros factores como los movimientos de población, los procesos de urbanización, etc.

Figura 1. Fases de desarrollo capitalista y organización espacial



Fuente: Méndez, R. (1997)

En este sentido, la crisis económica que comenzó a gestarse a finales de los años sesenta y principios de los setenta ha supuesto uno de esos momentos de ruptura en la evolución del capitalismo, cuya consecuencia fundamental ha sido la profunda modificación de las relaciones económicas, sociales y de poder (Castells, 1998) que habían caracterizado al mundo a lo largo del siglo XX, dando forma al actual capitalismo global. Este cambio ha llevado a algunos autores a afirmar que nos encontramos ante *una nueva fase de la historia de la humanidad* (Santos, 1996, 131), ante un cambio de época superador de las estructuras que sirvieron de referencia intelectual a las sociedades occidentales desde la Ilustración (Subirats,

2006), o ante una nueva etapa en el proceso de modernización a la que se ha calificado de *hipermodernidad* (Ascher, 2009). En cualquier caso, la ruptura de las viejas certezas abrió paso a la búsqueda de nuevas interpretaciones acerca de la realidad emergente.

Teniendo en cuenta estas premisas iniciales, en el próximo apartado abordaremos inicialmente el papel del territorio en el nuevo contexto global, para tratar con posterioridad la noción de territorio, dada la dimensión que a lo largo de las tres últimas décadas ha adquirido como elemento fundamental para explicar el desarrollo económico y social en el nuevo escenario mundial.

1.1. El territorio en el nuevo contexto global. Nuevos desequilibrios, nuevas respuestas

La formación del capitalismo global a lo largo de las últimas décadas no sólo ha alterado las estructuras económicas y productivas vigentes durante el fordismo, sino que al variar éstas ha tenido lugar un profundo cambio en la organización política y social de los territorios tanto a escala global como a escala local. Los avances técnicos y tecnológicos experimentados por los medios e infraestructuras de transporte y de comunicación durante las últimas décadas, junto con la apertura de las economías nacionales al comercio internacional, han intensificado y acelerado los movimientos de personas, de capitales, de mercancías y de información y conocimiento entre múltiples territorios a escala mundo, configurando un espacio abstracto de flujos que se organiza a partir de redes de relaciones.

Este espacio abstracto convive con el espacio concreto de los lugares, interconectándose con él a través de los propios territorios locales que actúan como nodos que dan forma a la red. La vinculación entre uno y otro espacio depende, por tanto, de cómo cada territorio se conecte a los flujos que a su vez les unirán a otros lugares. Como recuerdan Brugué, Gomá y Subirats (2002a), esta nueva lógica está obligando a los territorios a un doble movimiento, que les impulsa por un lado a generar estrategias que les conecten a la red global, y por otro han de poner en valor todos sus recursos y capacidades para ser influyentes dentro de la misma. Hay que estar en la red, pero sobre todo *hay que saber estar*, señala Boisier (1998, 11).

Es en este contexto en el que aparece una variada terminología que intenta explicar las nuevas desigualdades territoriales surgidas en función del “*grado de integración o exclusión de los distintos ámbitos al sistema socio-territorial dominante*” (Caravaca, 1998, 10). Se habla entonces de espacios ganadores, de espacios emergentes, de espacios perdedores o de espacios excluidos en un intento por describir el carácter selectivo del proceso globalizador⁵. Sólo “*los sectores valiosos de los territorios y de la población se vinculan a las redes globales de creación de valor y apropiación de riqueza*”, mientras que “*todos aquellos que carecen de valor [...] o que dejan de tener valor, se desconectan de la red y en última instancia se descartan*”, afirma Castells (2001, 171).

Por lo tanto, las desigualdades interterritoriales ya no vienen marcadas por la distancia, sino por la capacidad para conectarse a los flujos de información, capital, tecnología, etc., y de esta manera poder acceder a las redes. Los nuevos centros, los espacios ganadores y los emergentes, pueden localizarse tanto en el mundo rural como en el mundo urbano, en el hemisferio norte o en el sur, en áreas industriales o en espacios agrícolas, lo importante en la actualidad es tener algo que ofrecer y saber ofrecerlo para que resulte interesante en las redes.

Esta situación tiene importantes repercusiones espaciales, ya que una de las principales características del actual modelo de articulación territorial es que, a las tradicionales relaciones verticales de tipo jerárquico que se establecían entre el centro y su espacio de influencia, se unen ahora con idéntica fuerza las relaciones horizontales entre nodos de una misma red.

Por otra parte, la nueva lógica espacial supone también cambios en el gobierno de los territorios, ya que si antes el Estado era la unidad política, económica

⁵ Apoyados en Caravaca (1998) y Castells (2001), entendemos por *espacios ganadores* aquellos que antes eran considerados centrales y en el nuevo contexto refuerzan aún más su posición (grandes aglomeraciones urbanas); *espacios emergentes* son aquellos que antes estaban deprimidos y actuaban como periféricos, pero que ahora destacan por su dinamismo (áreas de nueva industrialización y medios innovadores); *espacios perdedores* son antiguas áreas centrales que no han sabido adaptarse al nuevo contexto, pero que conservan potencialidades que una vez puestas en valor les pueden devolver a una posición central (antiguas zonas industriales, mineras o turísticas); *espacios excluidos* son aquellos espacios que no cuentan en el nuevo contexto (cuarto mundo).

y territorial de referencia, ahora se distinguen distintas esferas de poder que han dado lugar al denominado gobierno multinivel, basado en procesos de negociación y en estructuras reticulares. Asimismo, la escala local recobra protagonismo y es considerada la pieza fundamental de la gobernanza territorial, pues es en ella donde los actores interactúan e implementan sus acciones y sus políticas.

En el fondo de esta cuestión se sitúa el papel protagonista que ha adquirido el territorio a lo largo de las últimas décadas. En el siguiente epígrafe analizaremos las causas que explican el resurgimiento del mismo, así como el significado que adquiere en la actualidad.

1.2. La noción de territorio en el capitalismo global: entre la construcción y la regulación sociales

Desde finales de los años setenta han ido tomando forma en el ámbito de las ciencias sociales un conjunto de teorías que sitúan al territorio como factor fundamental del desarrollo. No obstante, para algunos autores la aparición del territorio no supondría un descubrimiento, sino la recuperación y adaptación de un elemento que ya sirvió para organizar a las sociedades en el pasado.

En este sentido, Calame (2009, 197 y ss.) señala que el modo de regulación social, política y económica surgido a partir del siglo XVI, al amparo del capitalismo mercantil y del nacimiento del Estado moderno, así como su aceleración desde finales del siglo XVIII, consecuencia del advenimiento de la revolución francesa y de las sucesivas revoluciones industriales, puso fin al modo de regulación característico de las sociedades premercantiles. Estas sociedades formaban subsistemas territoriales autónomos articulados entre sí, a través de regímenes jerarquizados o de redes poco desarrolladas basadas en tratados, alianzas e intercambios.

Dichos subsistemas se caracterizaban a su vez por el estrecho vínculo establecido entre las sociedades, junto con su organización económica y política, y la realidad física y natural de su entorno. Los desequilibrios entre ambas dimensiones eran corregidos mediante la introducción de innovaciones técnicas (revolución agrícola), o mediante procesos de dominación y conquista, de migraciones o de autodestrucción. En definitiva, esa estrecha relación entre las sociedades y su entorno ambiental otorgaba valor a la noción de territorio.

La aparición de nuevas formas de regulación política, social y económica a partir del siglo XVI tendrá como consecuencia la progresiva transformación del territorio en un espacio neutro, y ello por diversos motivos que se señalan a continuación:

- La creación de la **Nación**: con la aparición de los primeros Estados modernos los territorios singulares quedaron progresivamente sometidos a la idea de *Nación*, que surge como una entidad indivisible en lo político-espacial, y homogénea en lo social.
- El surgimiento del **ciudadano libre**. Con la revolución francesa se producirán cambios significativos en la organización socio-política de los Estados-nación. El modelo político y social de los primeros Estados modernos se apoyó en el absolutismo y en la existencia de estamentos cerrados, que serán sustituidos por un nuevo modelo de sociedad apoyado en la democracia parlamentaria y en la existencia de clases sociales abiertas. En este nuevo modelo, la aristocracia es sustituida por la burguesía urbana como clase dirigente, y aparece la noción de ciudadano libre, que en opinión de Castells (2005) afectó al menos a tres niveles:
 - La *ciudadanía legal*: que se refiere a la igualdad de los ciudadanos ante la ley, en contraposición a los antiguos privilegios locales o estamentales.
 - La *ciudadanía política*: que contempla al ciudadano como miembro del cuerpo político y participante en los asuntos públicos, dado que la soberanía reside en los individuos que dan forma a la democracia parlamentaria.
 - La *ciudadanía nacional*: que hace mención a la integración del ciudadano en la Nación, frente a su anterior vinculación a entidades intermedias propias de la sociedad estamental.

Atendiendo a esta última dimensión, los ciudadanos libres se desapegarán progresivamente de los territorios de proximidad, para

identificarse con una entidad territorial de mayores dimensiones: el Estado-Nación. De este modo, se irán desarticulando las relaciones que prevalecieron durante siglos y que se establecieron entre los individuos y sus territorios de proximidad, a través de la comunidad local.

- La ***relación entre conocimiento científico-tecnológico y empresa***. Con el final de la sociedad estamental se materializará también la sustitución de las tradiciones y de la religión por la *racionalidad científico-técnica*, como fundamento epistemológico que guiará a las sociedades y a las economías occidentales desde ese momento. Por otra lado, a partir del siglo XIX aparecerá y se consolidará la principal institución del sistema económico capitalista: la *empresa*.

A través de ella se producirá la progresiva imbricación entre los conocimientos científico-tecnológicos y la economía, de tal modo que las nacientes empresas industriales tenderán a racionalizar su organización, así como a aplicar los avances técnicos generados por la investigación con el objeto de incrementar su productividad y su producción, en un proceso de retroalimentación constante y de crecimiento exponencial.

Sin embargo, la evolución de este proceso lleva también a que el sistema requiera de nuevos y abundantes recursos y fuentes de energía fósiles, que se han de buscar y explotar cada vez a mayor distancia. Se produce así la desarticulación de la organización territorial de la actividad económica, al romperse el equilibrio entre los territorios y las sociedades que los habitan.

Los territorios de proximidad se mostrarán incapaces de satisfacer las crecientes demandas de un sistema productivo industrial en crecimiento acelerado. Por otra parte, esa necesidad de satisfacer los requerimientos del sistema económico se traducirá en una expansión espacial del capitalismo, que, materializado mediante la creación de empresas multinacionales, abarcará escalas progresivamente más amplias hasta llegar a la configuración del actual capitalismo global.

En definitiva, la aparición y desarrollo durante los últimos cuatro siglos de instituciones como la nación, la ciudadanía, la empresa y la ciencia debilitarán los vínculos que unían a las sociedades con sus entornos próximos, desarticulando la regulación territorial de las sociedades premercantiles y sustituyendo al territorio por un espacio neutro, sobre el cual se desplazarán con creciente libertad la actividad económica y las personas sin generar vínculos ni arraigos.

Sin embargo, paradójicamente, ha sido con la aparición del capitalismo global que se ha producido una vuelta al territorio. Calame (2009, 197) habla entonces de la *revancha de los territorios* para referirse a este nuevo protagonismo.

El territorio recobra importancia en el actual contexto globalizado porque ya no se observa exclusivamente ni como un espacio sin actores, ni desde una lógica basada en la dotación de factores que convertían al territorio en un espacio neutro, en un contenedor de recursos genéricos sobre los que se asentaban empresas nómadas en busca de ventajas competitivas. En la actualidad, el territorio comienza a ser observado como un actor capaz de generar sus propios recursos específicos, esto es, recursos que por su naturaleza son difíciles de trasladar o de encontrar en otros lugares con la misma calidad, y que por tanto ofrecen ventajas comparativas a aquellos territorios que saben ponerlos en valor y transformarlos en activos.

De este modo, aunque en el capitalismo global se valora la movilidad transnacional de ciertos factores, como la información, la tecnología, el capital financiero o la mano de obra, también adquieren una creciente importancia aquellos otros que tienen un carácter inmóvil, por cuanto que están ligados a ciertas especificidades locales (Pecqueur y Ternaux, 2005; Dematteis y Governa, 2005).

Es bajo esta circunstancia que los territorios locales y sus actores han adquirido protagonismo en el actual contexto globalizado. De cómo los agentes locales se organicen y se coordinen entre sí, así como con otros agentes y niveles de decisión localizados en diferentes escalas, va a depender en gran medida el desarrollo de sus territorios.

En este sentido, la literatura científico-social de las últimas décadas ha recuperado y adaptado la noción de *territorio* para hacer referencia al “*espacio donde una cultura, al asentarse, se apropia de la tierra simbolizándola, significándola y*

marcándola” (Leff, citado en Torres y Ramos, 2008), en definitiva, generando **identidad** mediante un proceso de construcción que, basado en *“la yuxtaposición, la intersección y en la articulación de múltiples relaciones sociales”* (Massey, 1991, citado en Amin y Thrift, 1994), se desarrolla y evoluciona a lo largo del tiempo sobre un espacio geográfico.

Dicho proceso de construcción remite al concepto de **territorialidad**, definido por Aldhuy (2009, 4) como *“el conjunto de relaciones existenciales y sociales que los individuos en grupo mantienen con el espacio que producen y reproducen cotidianamente, a través de las representaciones, las imágenes, las categorías y los objetos geográficos que movilizan en un proyecto de producción de la sociedad más o menos intencional y explícito”*.

En definitiva, la territorialidad es entendida no como el resultado del comportamiento humano sobre un espacio geográfico, sino como el proceso de «construcción» de tal comportamiento (Raffestin, 1999; citado en Farinós 2008, 15).

Para Aldhuy (2009, 6), la creación de territorialidad se realiza a partir de sucesivas etapas basadas en la intensidad con que se produce la relación sociedad-espacio. Esta progresividad permite afirmar que no siempre aparece el territorio cuando ambos elementos entran en interacción:

- La primera de esas etapas se refiere a la identificación del **espacio de vida**, es decir, del conjunto de espacios que los individuos y los grupos sociales frecuentan o usan para llevar a cabo sus actividades cotidianas (residencia, ocio, trabajo, etc.). Se trata por tanto de un **espacio geográfico físico**, material, concreto, delimitado.
- La segunda etapa se refiere a la caracterización del **espacio social**, el cual hace referencia al conjunto de interrelaciones sociales que mantienen los individuos y los grupos en sus diferentes espacios de vida. Se trata de un espacio abstracto basado en la existencia de **redes** sociales sobre un conjunto de espacios físicos.
- Finalmente, la tercera etapa se relaciona con la aprehensión del **espacio vivido**. Éste hace referencia a los valores psico-sociales que

los individuos y los grupos sociales establecen con sus espacios de vida, generando vínculos inmateriales que los unen a ellos. Esta última etapa remite por un lado a la idea de **territorio** como construcción social, y por otro a la idea de un territorio con límites indefinidos y fluctuantes según los procesos de apropiación de los actores, en el que la contigüidad espacial deja paso a la organización en red de los territorios.

La construcción de cualquier territorio requiere por tanto de un proceso evolutivo y acumulativo, pues “*los territorios se construyen siempre a partir de o sobre otros territorios: nunca son contruidos sobre una página en blanco*” (Aldhuy 2009, 7). De ese modo, los grupos sociales tienden a reinterpretar y a transmitir la herencia recibida del pasado, generando referentes cargados de simbolismo y de valor patrimonial (lugares, monumentos, costumbres, conductas, etc.), a partir de los cuales se crean o se reafirman los **sentimientos de identificación con y de pertenencia al** espacio geográfico en el que desarrollan su quehacer cotidiano (Di Méo, Castaignts y Ducournau, 1993; Di Méo, 2002a y b). Por otro lado, estos grupos sociales, con sus conocimientos y con su actuación individual y colectiva habitual, producen al mismo tiempo nuevas referencias identitarias.

Sin embargo, la construcción de un territorio requiere también de la existencia de un marco institucional compartido, que permita a individuos y grupos sociales estructurar y ordenar su entorno (Caballero-Mínguez, 2009). En este sentido, los enfoques neoinstitucionalistas definen a las **instituciones** como las reglas formales (constituciones, leyes, contratos, etc.) e informales (normas, tradiciones, códigos de conducta, valores, costumbres no regladas, etc.) que moldean el comportamiento de los individuos y de las organizaciones, al establecer rutinas y marcos de referencia que reducen la incertidumbre en los procesos de interacción humana al interior de los sistemas social, político y económico.

Los mecanismos de cumplimiento de esas reglas, y las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio entre los componentes del sistema, también pueden ser consideradas instituciones (Maesschalck, 2002; Peters, 2003; Rivas, 2003; Caballero-Mínguez, 2009).

Estas reglas del juego no permanecen invariables a lo largo del tiempo, ni adquieren tampoco un carácter universal que permita su aplicación en cualquier territorio de manera indiferente (Ostrom, 2001). Cada sociedad, en función de sus características y del proceso histórico de construcción que ha seguido, generará su propia matriz institucional, matriz que irá adaptando a lo largo del tiempo en función de nuevas necesidades y de cambios externos e internos que incidan sobre su territorio. La adaptación y ajuste del marco institucional de referencia (*cambio institucional*) se realizará a través de un doble proceso, basado en el aprendizaje continuo y en la transmisión del conocimiento acumulado por dicha sociedad en el transcurso de su historia.

No obstante, el contexto institucional puede también convertirse en un obstáculo que impida o retrase el cambio institucional (Amin y Thirft, 1994). En este sentido, Alberti (2000, 134-135) considera que esas resistencias se explican a través de la compleja naturaleza de la instituciones. Según este autor, las instituciones deben ser entendidas “*como entes constituidos por tres niveles diversos [e interrelacionados] de la realidad social*”, que orientan la acción de los individuos y de los grupos sociales. Esos tres niveles serían las **reglas**, las **normas** y los **códigos interpretativos**.⁶

- Las *reglas* constituyen la parte más visible de las instituciones, su primer nivel. Éstas dan forma al marco de referencia estable en el cual se produce la interacción y la acción de los actores. Es sobre este nivel sobre el cual actúan los agentes institucionales cuando quieren producir un cambio.
- En un nivel algo más oculto se situarían las *normas* o reglas informales, que surgen de la interacción social entre grupos e individuos. Estas normas portan valores y compromisos mediados por el contexto social, que influyen en las actuaciones de los

⁶ Harrison y Klein (2007) se refieren a ellos designándolos como: sistema regulador; sistema normativo y sistema cognitivo

actores. Las normas deben contar con una amplia legitimación social para ser aceptadas

- Finalmente, los *códigos interpretativos o simbólicos* serían la parte menos visible de las instituciones. Estos códigos permiten a los individuos aprehender su entorno institucional próximo, ya que les proporcionan las claves para interpretar las interacciones, las funciones o los roles que están presentes en el espacio en el que desenvuelven su acción cotidiana. Su cambio es muy complejo porque estos códigos son observados como un *orden natural*.

En definitiva, normas y códigos serían elementos interiorizados por los individuos, mientras que las reglas serían elementos externos a ellos. En este sentido, el proceso de cambio institucional tendría lugar cuando las instituciones, que durante un periodo de tiempo han sido reproducidas por individuos y grupos sociales al servirles como marco de referencia orientador de sus comportamientos y acciones, dejan de cumplir eficazmente sus funciones y pierden así legitimidad.

Si ese proceso de cambio se limita a una mera transformación del nivel visible de las instituciones, es decir, de las reglas formales, o suponen la imposición de nuevas reglas que no considerasen los valores y códigos históricamente asumidos por una sociedad, tendrían lugar resistencias y oposiciones al cambio, ya que los niveles ocultos de las instituciones (normas y códigos) están incrustados en la sociedad a través de un proceso histórico de construcción.

De ello se deriva que el proceso de cambio institucional no puede ser el producto de una ruptura brusca con la trayectoria institucional histórica seguida por una sociedad, sino que se trata ante todo de un proceso progresivo e incremental en el cual las instituciones del pasado siguen influyendo en la construcción de nuevas instituciones (*path-dependency* o dependencia de la trayectoria) (North, 2000). Esto supone, por otra parte, que la transformación de las normas y de los códigos de una sociedad requiere de un tiempo más prolongado que el que necesitan las reglas formales.

Teniendo en cuenta los aspectos analizados, el territorio se presenta como el resultado de un proceso de construcción apoyado en la interacción entre los

individuos y los grupos sociales que ocupan y se apropian de un espacio geográfico, así como en las reglas, normas y códigos que rigen esas interrelaciones y que han sido construidas por ellos a lo largo del tiempo. En definitiva, podemos afirmar que el territorio es producto de un doble proceso histórico de construcción y de regulación sociales.

Asumiendo esta idea, en los próximos apartados analizaremos la evolución de las teorías del desarrollo que, apoyadas en el territorio, han ido apareciendo a lo largo de las últimas décadas. Una vez expuestas las principales características de estas teorías, se analizará la evolución del concepto de gobernanza hasta la aparición de la gobernanza territorial, entendida como un elemento clave en el desarrollo de los territorios, por cuanto que procura la correcta coordinación de los agentes claves en los mismos, así como la conexión de éstos con las múltiples escalas de decisión que han aparecido tras la transformación del Estado nacional durante las últimas décadas. El capítulo concluirá con unas breves consideraciones finales.

2. Las teorías del desarrollo territorial. De la empresa a la comunidad a través de la innovación

2.1. Antecedentes. Las lógicas funcionales del desarrollo

Las políticas que abordaron el desarrollo en los países avanzados tras la segunda guerra mundial centraron su atención en la aplicación de estrategias basadas en el crecimiento económico, para lo cual impulsaron procesos de industrialización y de urbanización que acabaron reforzándose entre sí, dando lugar a una fuerte concentración de la actividad económica y de la población en determinadas ciudades (Friedman y Weaver, 1981).

Los espacios rurales por su parte se orientaron hacia una intensa especialización en la producción de alimentos, con el objetivo de abastecer a los mercados urbanos emergentes. De este modo, se generó un sector agrario productivista que buscó *emanciparse de las limitaciones del medio natural* maximizando los rendimientos y minimizando los costes (Gómez Mendoza, 1984, 150). Se tendió así hacia la concentración parcelaria, la aplicación de nuevas técnicas agrarias (uso de plantas forrajeras y leguminosas, abonos químicos, aplicación de la biotecnología, etc.) y hacia una intensa mecanización de las labores del campo

(cosechadoras, trilladoras, etc.) (Méndez, 1997; Gómez Mendoza, 2001). Según señalan Lowe, Murdoch y Ward (1997, 16), el proceso de especialización agraria fue tan intenso que llegó a confundirse la categoría espacial de lo rural con la categoría sectorial de lo agrario.

Desde el punto de vista de la organización del territorio se generó una estructura dual y polarizada, ya que las ciudades, lo urbano, funcionaban como centros de economías regionales especializadas, mientras las áreas agrícolas, lo rural, eran consideradas periferias dependientes de los núcleos urbanos⁷.

De este modo, los problemas de despoblamiento y atraso económico padecidos por las zonas rurales, como consecuencia del modelo implementado, fueron considerados marginales y abordados por los gobiernos nacionales a través de políticas descendentes de carácter sectorial. En un primer momento estas actuaciones se centraron exclusivamente en la ordenación y en la planificación agrarias, para añadir con posterioridad políticas de industrialización rural selectiva y, en menor medida, políticas turísticas⁸ con las que se buscó diversificar el empleo y las actividades de esos espacios atrasados.

En este sentido, las políticas de industrialización selectiva del medio rural constituyen un buen ejemplo del tipo de planificación descendente que se llevó a cabo en las décadas de los sesenta y setenta. Éstas se basaron en la creación de polos

⁷ Lowe, Murdoch, y Ward, (1997, 16) señalan que “*incluso las áreas dotadas de una agricultura altamente comercializada parecían destinadas a perder población regularmente debido a la tendencia a la disminución de los beneficios agrarios. Así, hasta las zonas rurales más desarrolladas y prósperas se encontraban bloqueadas por una relación de intercambio desigual con los polos de crecimiento urbano industriales*”.

⁸ En España, por ejemplo, el Ministerio de Información y Turismo puso en marcha en el año 1967 el Programa “*Vacaciones en Casas de Labranza*”, que permitió la creación de la primera red de alojamientos rurales en nuestro país, una red de alojamientos que contó, también por primera vez, con la aportación de subvenciones estatales para la rehabilitación y adecuación de estas viviendas, así como la elaboración de las primeras guías sobre alojamientos en espacios rurales españoles (*Guías de las Casas de Labranza*). Este programa, a pesar de su escasa dotación, supone un hito, por cuanto ha sido considerada *la primera forma organizada con apoyo institucional de turismo rural en España* (Sayadi y Calatrava, 2001), si bien se trata de un modelo fuertemente inspirado por el modelo francés de las “*Gîtes ruraux*”, cuyo funcionamiento se había iniciado una década antes (Fourneau, 1998).

de desarrollo y polígonos de descongestión en núcleos urbanos de tamaño medio, localizados en espacios rurales relativamente próximos a las grandes áreas metropolitanas, en puntos de ruptura de carga (nodos ferroviarios o carreteros), o allí donde las materias primas eran abundantes (agrarias, forestales, mineras o pesqueras) y por tanto podían instalarse industrias de cabecera o transformadoras (Méndez, 1997).

Estas políticas se apoyaron en los bajos salarios de la población activa rural y en su escaso nivel de sindicación; en las fuertes inversiones realizadas por los Estados en la creación y mejora de infraestructuras viales, de infraestructuras industriales y de servicios a las actividades económicas; en la instalación de industrias públicas estatales (locomotoras del crecimiento); así como, y de manera especialmente significativa, en los importantes incentivos financieros y fiscales que recibieron las grandes empresas industriales privadas, y sus filiales, por localizarse en estas zonas de planificación industrial.

Con la concentración de la industria en puntos concretos del territorio, los gobiernos centrales buscaron trasladar el modelo de urbanización-industrialización hacia los espacios rurales, convencidos de que se generarían efectos de difusión en torno a los mismos. Sin embargo, la crisis económica de los años setenta evidenció las debilidades de un modelo que había sido creado al margen de las realidades locales y en un contexto económico favorable, en el cual la derivación de importantes subvenciones para la creación y mantenimiento de polos de desarrollo era posible.

Al interrumpirse el crecimiento económico y aumentar la inflación los recursos disponibles se redujeron. Esta falta de recursos económicos se vio agravada además como consecuencia de la aparición de nuevas *regiones-problemas* en áreas urbano-industriales hasta entonces prósperas, y que, como consecuencia de la crisis, entraron en declive.

El desempleo en esas zonas se incrementó rápidamente adquiriendo un carácter estructural, al mismo tiempo que los movimientos demográficos hacia las mismas no sólo se frenaron, sino que se revertieron en dirección a sus periferias o hacia núcleos urbanos localizados en el medio rural. Algunas de las causas que explican estos cambios se relacionan con el surgimiento de importantes

deseconomías en los centros urbano industriales tradicionales, así como con el desarrollo de las tecnologías de la comunicación y de los transportes, que por un lado permitieron diferenciar entre los espacios de residencia y de trabajo, y por otro favorecieron la desconcentración selectiva de ciertas actividades productivas, vinculadas a sectores y tareas de escaso valor añadido así como con firmas que competían en costes y no en calidad o en diferenciación de sus productos, hacia las periferias próximas a los centros urbanos o hacia ciudades intermedias (Méndez, 2007 y 2010).

La nueva realidad social y económica que emergía en la década de los años setenta ya no podía ser interpretada por los modelos teóricos de las décadas precedentes. Unos modelos cuyas principales preocupaciones habían girado en torno a los factores explicativos del crecimiento económico de las regiones (¿por qué unas regiones crecen y otras no?; ¿por qué unas regiones crecen más que otras?), y a la búsqueda de respuestas en torno a si la lógica de funcionamiento del sistema productivo favorecía la convergencia o la divergencia en el crecimiento económico regional (¿las diferencias interespaciales tienden a aumentar o a disminuir?; ¿el espacio tiende a homogeneizarse o a diferenciarse?).

En función de las respuestas aportadas a los problemas planteados las teorías se había agrupado alrededor de dos grandes corrientes de pensamiento, las **teorías de la convergencia** y las **teorías de la divergencia**. Las primeras se identificaban con la escuela neoclásica del desarrollo, desde donde se sostenía que los mecanismos del mercado, sin intervención pública ni ningún otro tipo de fricción que alterase la libre competencia ideal, procurarían la convergencia en los niveles de renta y empleo de las distintas regiones a partir de sus recursos productivos internos. Para esta corriente las disparidades interregionales eran transitorias y coyunturales y su aparición respondía al surgimiento de obstáculos o imperfecciones, que impedían la completa y libre movilidad de los factores productivos (capital y trabajo) (Cuadrado Roura, 1988).

Por su parte, las teorías de la divergencia se asocian a los enfoques estructuralistas del desarrollo, quienes postulaban que el propio funcionamiento del sistema capitalista generaba desequilibrios espaciales que sólo podían corregirse mediante la intervención de las administraciones públicas. Para estas teorías, las

disparidades se deben a las interrelaciones que establecen entre sí los espacios económicos, ya que éstas no se hacen en condiciones de igualdad. Cada espacio presenta una diferente dotación de factores productivos y de recursos económicos y extraeconómicos, por lo que si no se produce la intervención de los poderes públicos para corregir esas disparidades, éstas tenderán a agravarse.

En cualquier caso, y aun considerando las diferencias existentes entre estas dos corrientes teóricas, ambas presentaban algunos elementos comunes, entre ellos:

- La equiparación de la noción de desarrollo con la de crecimiento económico y esta última con el aumento sostenido del valor de la producción per cápita de naciones y regiones. De esta manera, el concepto de desarrollo quedó limitado a una única dimensión, la económica, obviándose otras como la social, la medioambiental, etc.
- La consideración del subdesarrollo como un problema de atraso relativo, cuya solución requería hallar los medios que permitiesen a las zonas de menor desarrollo alcanzar el nivel de las regiones más avanzadas. En este sentido, ambas corrientes consideraron a la industria y al progreso técnico como factores de modernización y desarrollo.
- Finalmente, ambas aproximaciones teóricas comparte una concepción funcional del espacio, según la cual éste se percibe como un soporte pasivo sobre el que se desarrollan los fenómenos económicos, al mismo tiempo que como un *input* más del proceso productivo a través del valor monetario que adquiere la distancia en relación a los costes de transporte (Furió Blasco, 1996, 67-68). Bajo esta perspectiva, y siguiendo a Peña Sánchez (2004, 26), el espacio podría definirse como *“el soporte pasivo de inputs organizados por empresas que compiten vía precios en el mercado, localizados en un sistema multirregional jerarquizado en el que existen relaciones asimétricas y flujos de carácter funcional (derivados de una división espacial del trabajo asociada a la especialización geográfica de las actividades) y en el que el crecimiento se genera por procesos de extensión de los efectos positivos creados por las regiones adelantadas”*.

Como señalábamos con anterioridad, estos modelos explicativos quedaron obsoletos para interpretar la reestructuración del sistema capitalista y la reorganización espacial de las actividades económicas, que se producen a partir de la crisis de los años setenta. Aparecen de este modo nuevos modelos interpretativos que se aproximan al desarrollo a través del territorio.

Estos enfoques incorporarán como nuevas claves explicativas la escala local, así como un conjunto de factores vinculados con la presencia o ausencia de instituciones y sociedades activas, con la historia y la cultura territorial locales, con la existencia de relaciones entre los agentes presentes en el territorio, con el medioambiente, etc.

En un primer momento estos nuevos modelos tendrán un importante sesgo económico y tecnológico, orientándose recientemente hacia una dimensión más amplia que, bajo la denominación de *Desarrollo Territorial Integrado*, considera también las dimensiones no económicas del desarrollo (Sforzi, 1999; Méndez, 2002a, Moulaert y Nussbaumer, 2005). Los conceptos de innovación socioinstitucional y gobernanza serán claves para estas nuevas interpretaciones del desarrollo territorial.

En definitiva, se trata de nuevos enfoques que pretenden comprender de qué manera interactúan las esferas económica, social y medioambiental en la consecución de un desarrollo de los territorios sostenible e integrado.

2.2. El nuevo paradigma del desarrollo *desde abajo* o territorial.

La aparición del territorio como objeto central en la investigación del desarrollo ha supuesto el ascenso de un nuevo paradigma: el paradigma del desarrollo desde abajo, ascendente o territorial. Frente al espacio pasivo de las teorías funcionalistas que conformaban el anterior paradigma del desarrollo *desde arriba*, el territorio aparece ahora como un factor estratégico de oportunidades a partir de la interacción dinámica entre el sistema económico y la formación social locales [sistema de valores y «cultura social»] (Garofoli, 1986).

Su incorporación a la tradición científica de los países industrializados se produce en la segunda mitad de los años setenta a través de la *teoría del desarrollo endógeno local*, que influida inicialmente por los enfoques sobre las necesidades

básicas, el desarrollo autocentrado y del ecodesarrollo (Sthör y Todtling, 1978, Stöhr y Taylor, 1981; Friedmann y Weaver, 1981), encontrará una rápida difusión como consecuencia del impacto de la crisis económica sobre sus estructuras industriales y sobre el incremento de los desequilibrios regionales.

Esta teoría, cuyo *leit motiv* será la búsqueda de nuevas formas de organización productiva que permitiesen la (re)incorporación competitiva de los espacios periféricos del mundo desarrollado a la economía global en ciernes (Michellini, 2008), va a centrar su atención en el análisis de la innovación y de la organización socioeconómica en ciudades y regiones, partiendo de la idea de que frente a procesos de descentralización productiva o de relocalización industrial, el desarrollo en esos espacios debería basarse fundamentalmente en su propia dinámica interna, es decir, en su habilidad para impulsar iniciativas locales (Benko, 1995; Maillat 1995a).

Por ello, el desarrollo local no debe entenderse sólo como una aproximación teórica al desarrollo y al funcionamiento del sistema productivo hecha desde el territorio, sino que debe ser considerada también *una estrategia para la acción* dirigida, no tanto a *mejorar la posición del sistema productivo local en la división internacional o nacional del trabajo, como a lograr el bienestar económico, social y cultural de la comunidad local en su conjunto* (Vázquez Barquero, 1999, 29-30).

En este sentido, Stöhr y Todtling (1978) propusieron implementar estrategias de desarrollo basadas en lo que denominaron el *aislamiento espacial selectivo*, concepto que, lejos de asimilarse a una forma autárquica de desarrollo, pretendía llamar la atención sobre la necesidad de aumentar la capacidad de las sociedades locales para decidir y controlar su propio desarrollo, así como para limitar las fuerzas externas (*tecnológicas, culturales y otras*) que inciden en su bienestar. No se niega por tanto la influencia del contexto externo, pero se considera que el impulso que permite el desarrollo y la autonomía en los procesos de transformación socioeconómica proviene del conjunto del tejido social y productivo local (Pecqueur, 1988 y 1989; Courlet y Pecqueur, 1996, Vachon, 2001).

Tomando en consideración este planteamiento, la teoría del desarrollo endógeno local señala que, frente a la presencia de recursos genéricos (mano de obra poco cualificada, existencia abundante de recursos naturales poco o nada

diferenciados, infraestructuras básicas, etc.), fácilmente trasladables, sustituibles e intercambiables en el mercado dado su carácter básico e indiferenciado, los actores locales deben movilizar todos sus recursos específicos naturales, humanos e institucionales y transformarlos en activos (Sthör y Taylor, 1981; Rallet, 1996, Méndez, 2002a).

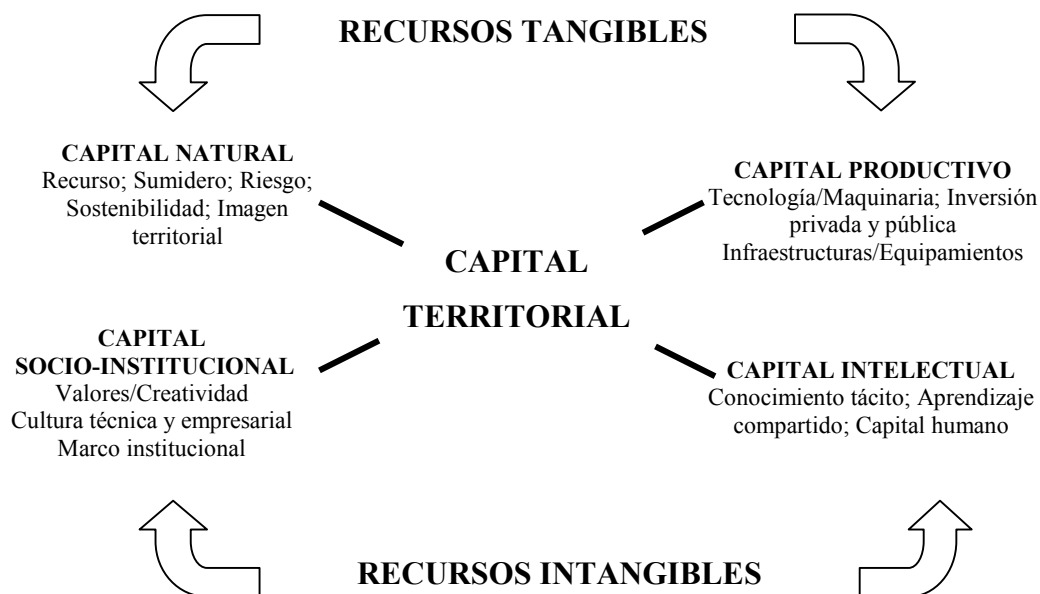
Según Benko y Pecqueur (2001, 17), la particularidad de este tipo de recursos se halla en que no pueden ser medidos en términos económicos (precio), ya que tienen una naturaleza no mercantil que imposibilita su comercio. Esto, sin embargo, no les hace incompatibles con el mercado, sino que por el contrario les convierte en complementarios al mismo.

La explicación a esta *paradoja* se encuentra en el hecho de que los recursos específicos están anclados al territorio, pues son el resultado de una reglas, de unas costumbres y de una cultura históricamente creadas y basadas en la proximidad geográfica y cultural. Esta circunstancia hace que sean recursos difíciles de hallar fuera de los territorios donde han sido construidos, por lo que se trata de recursos escasos.

Para Albertos, Caravaca, Méndez y Sánchez (2004, 30 y ss.) existen dos grandes grupos de recursos específicos: los *tangibles* y los *intangibles*. En el primer grupo se encontrarían el capital natural y el capital productivo, mientras que el segundo lo integrarían el capital intelectual y el capital social y cultural (figura 2). Estos últimos adquieren una especial relevancia en el actual contexto económico, donde el conocimiento y los procesos de aprendizaje constituyen factores principales de desarrollo.

En este sentido, el *capital natural* de un territorio es observado desde una triple perspectiva: como *suministrador de recursos* necesarios para el correcto funcionamiento del sistema económico; como *sumidero* o receptor de los residuos generados por la actividad humana; y finalmente, como *escenario* de procesos, más o menos inducidos por la acción del hombre, que pueden causar daños personales y pérdidas económicas (deforestación, contaminación aguas, etc.). Se considera que una correcta gestión de este tipo de recursos permitirá superar las limitaciones ambientales al crecimiento, además de proporcionar beneficios indirectos a través de la imagen territorial de calidad que transmiten.

Figura 2. Recursos específicos que componen el capital territorial



Fuente: adaptado de Albertos, Caravaca, Méndez y Sánchez (2004)

El *capital productivo* de un territorio hace referencia a la acumulación y a la renovación por parte del sistema productivo local, de maquinaria y tecnología que le permitan seguir siendo competitivo. A esa inversión privada ha de unirse también la inversión pública encargada de mejorar los equipamientos e infraestructuras que, en el marco de una política de ordenación del territorio, elimine los posibles estrangulamientos para la actividad productiva y favorezcan un uso racional del capital natural.

Vinculado en cierto modo al capital productivo aparece el *capital intelectual*. La consideración del conocimiento como un recurso productivo destacado en el actual contexto económico ha llevado a establecer que, la asimilación, la transmisión y la generación de éste son procesos económicos fundamentales para el desarrollo de un territorio. Sin embargo, es necesario distinguir entre el conocimiento codificado y el conocimiento tácito.

Según Lundvall (1999, 23), *el conocimiento codificado es conocimiento potencialmente compartido*, por cuanto que es fácilmente transferible entre aquellos

individuos que conocen los códigos sobre los que se asienta. Se trata, por ejemplo, del tipo de conocimiento que incorporan la maquinaria y la tecnología adquirida por las empresas para renovar su capital físico. Con la compra de estos bienes acceden también al conocimiento implícito en ellos, cuya descodificación la harán los trabajadores de las empresas a partir de su formación previa, o a través de la formación que puedan aportarles los proveedores.

Por su parte, el conocimiento tácito hace referencia a un conocimiento poco o nada codificado que se adquiere a través de la experiencia. Se trata de un conocimiento enraizado localmente e incorporado en instituciones, organizaciones y agentes locales, cuya reproducción y comprensión sólo puede realizarse mediante el uso de convenciones y relaciones sociales al margen del mercado.

Para su generación, transmisión e intercambio resulta fundamental la presencia en el territorio de un *capital social e institucional* que, apoyado en un denso entramado de relaciones entre instituciones y agentes socioeconómicos locales, refleje cómo las tradiciones, creencias, conocimientos, normas y valores que dan forma a la identidad cultural de una comunidad territorial y la cohesionan, influyen en la reacción de ésta a las transformaciones económicas a las que ha de enfrentarse.

Durante la última década del pasado siglo, y partiendo de la idea del capital social e institucional, el paradigma del desarrollo territorial ampliará su perspectiva al considerar factores no económicos del desarrollo. Se considera de este modo que aquellos territorios con disponibilidad de un importante capital social e institucional pueden afrontar mejor los procesos de cambio y de adaptación a las nuevas realidades socioeconómicas, siempre y cuando desde la política se suministren las condiciones que favorezcan su activación y organización, generando así un proceso de innovación socioinstitucional que lo orienta hacia la consecución de un desarrollo equilibrado y sostenible (Triglia, 2003).

Aparece de este modo la cuestión de la *gobernanza* en el marco del desarrollo territorial, como el proceso a través del cual las sociedades e instituciones locales, junto con instituciones y agentes que intervienen sobre su territorio desde diferentes niveles de decisión (*gobernanza multinivel*), pueden influir en la

trayectoria, en la cohesión social interna y en la capacidad competitiva del mismo actuando de una manera cooperativa y coordinada.

Partiendo de estas consideraciones generales, analizaremos inicialmente los dos modelos teóricos que en nuestra opinión constituyen la base de un conjunto de interpretaciones teóricas posteriores, cuyo objetivo es explicar las causas que propician la concentración espacial de empresas innovadoras, atendiendo a los factores externos a las mismas, pero internos a los territorios en los que se ubican (Méndez, 2002a).

Por un lado nos referimos a la Teoría de los Distritos Industriales y por otro a la Teoría de los Medios de Innovación. Como señalamos, no se pretende realizar un análisis exhaustivo de las distintas Teorías que componen los Modelos de Innovación Territorial (MIT), por cuanto no es el objetivo de esta Tesis, sino mostrar a través de estos dos modelos de base las características generales que los definen (proximidad, redes, innovación, construcción social del mercado, historia; cultura, aprendizaje, instituciones, conocimiento, etc.).

Con posterioridad, abordaremos los modelos más actuales del Desarrollo Territorial, que surgen de la crítica al reduccionismo económico, empresarial y tecnológico de los enfoques anteriores. Esta nueva perspectiva del desarrollo territorial propone ampliar la visión del desarrollo más allá del mercado, incorporando el concepto de comunidad, que se apoya en la existencia de redes de innovación socioinstitucional, como proveedoras de las necesidades humanas no satisfechas por el mercado, y en la gobernanza de las mismas, como modo de gobierno relacional del territorio de las redes.

Aparece de este modo la perspectiva del Desarrollo Territorial Integrado, en torno a la cual gira esta investigación (Mendez, 2002a; Moulaert y Sekia, 2003; Boisier, 2004; Moulaert y Nussbaumer, 2005; Méndez, 2006; Salom y Albertos, 2009; Subirats, 2010).

2.3. Innovación y Territorio. De la visión económica al enfoque holístico del desarrollo territorial

Los Modelos de Innovación Territorial suponen un cambio de paradigma con respecto al entendimiento del desarrollo prevaleciente en la etapa anterior, por cuanto que incorporan el territorio como elemento central de sus propuestas, entendido éste como una construcción social en base a la estrecha relación que mantiene las sociedades locales y sus instituciones con los espacios geográficos sobre los que actúan. Se supera así la reducida visión funcional y neutra que las teorías previas asignaban al territorio.

Sin embargo, como señalan Moulaert y Nussbaumer, (2005, 101), *a pesar de su apego a las dinámicas institucionales, los MIT se mantienen fieles a una ontología económica basada en las leyes del mercado y en una visión del desarrollo puramente tecnológica*, a partir de la cual el concepto de desarrollo sigue siendo asimilado al de crecimiento económico (Boisier, 2004).

2.3.1. La teoría de los distritos industriales. Una primera aproximación al desarrollo de los territorios a través de los sistemas socio-productivos locales

El origen del desarrollo local en los países avanzados se halla en los estudios pioneros de economistas y sociólogos italianos que, desde finales de los años sesenta, realizan estudios empíricos a través de los cuales constataron la existencia de procesos de industrialización difusa en regiones intermedias del centro y noreste de país transalpino. Estos procesos contrastaban con los modelos concentradores y planificados propuestos por la economía tradicional.

Las regiones objeto de estudio habían registrado tradicionalmente dinámicas regresivas o de escaso crecimiento económico, pero ante los procesos de reestructuración económica y productiva comenzaron a mostrarse altamente competitivas. Este cambio de comportamiento se explicó a partir de la presencia de una importante base industrial, caracterizada por el peso de las pequeñas y medianas industrias especializadas principalmente en la producción de bienes de consumo característicos de una industria madura (calzado, textil, mobiliario, etc.), así como por la existencia de una división social del trabajo bien delimitada (Bagnasco, 1983).

Giacomo Becattini fue el primero en denominar a esos espacios productivos como «distritos industriales», tomando el concepto del economista británico Alfred Marshall, quien a su vez lo había empleado con un carácter *puramente descriptivo* (Sforzi, 2008)⁹ en su obra *Principios de Economía*. No obstante, más allá de esta denominación, la teoría sobre la organización industrial presente en la obra de Marshall tuvo una gran influencia en la definición del modelo del distrito industrial italiano, a través de las nociones de *economías externas* y de *atmósfera industrial*.

Para Marshall, los rendimientos crecientes no eran exclusivos de la gran industria integrada verticalmente, sino que éstos también podían darse en aglomeraciones industriales formadas por pequeñas empresas especializadas en los diferentes segmentos de producción, en los que pueden descomponerse ciertas actividades industriales (Trullén, 2006; Soler i Marco, 2008).

Ese sistema de pequeñas empresas se apoyaría en procesos de cooperación, emulación y competencia a partir de los cuales el crecimiento no va a depender del tamaño de aquellas, sino del entorno en el que se localizan y producen. Según Marshall, en ese espacio van a desarrollarse *economías externas* a las empresas, pero internas al distrito, vinculadas con la presencia de mano de obra cualificada, de estrechas relaciones entre las empresas que componen el distrito, y por la existencia de una *atmósfera industrial* definida por los conocimientos y habilidades técnicas (*saber hacer*), así como por los valores que una comunidad local ha acumulado a lo largo del tiempo y que le confieren una ventaja respecto a otros territorios, ya que como señaló el propio Marshall: “*una atmósfera no puede moverse*” (citado en Bellandi, 1986, 40).

Por otra parte, la atmosfera industrial a la que alude Marshall necesita también de un entorno social e institucional, a través del cual se difunden saber hacer y valores entre la sociedad local (Bellandi, 1986), dando forma a comportamientos que privilegian una ética del trabajo, un espíritu innovador,

⁹ Según señala Sforzi (2008, 14) en la tradición económica anglosajona el concepto de distrito *era de uso corriente para indicar un área geográfica genérica, donde se reagrupaban actividades industriales o profesionales de la misma especie, bien en el interior de una ciudad o bien en determinadas regiones del país*

emprendedor y cooperativo, la transmisión de conocimientos y el aprendizaje informal de estos, etc.

“... son muy grandes las ventajas que los que se dedican a la misma industria obtienen de la mutua proximidad. Los misterios de la industria pierden el carácter de tales; están como si dijéramos en el aire y los niños aprenden mucho de ellos de un modo inconsciente. El buen trabajo es apreciado como se merece; los inventos y los perfeccionamientos en la maquinaria, en los procesos de fabricación y en la organización general de los negocios, se estudian pronto para dilucidar sus méritos o inconvenientes; si una persona lanza una nueva idea, ésta es adoptada por lo demás y combinada con sus propias sugerencias, y de este modo se transforma en fuente de otras nuevas ideas...”

Marshall, A. (1957, 226)

La recuperación de la teoría marshalliana y su aplicación al desarrollo local implicó la sustitución del sector por el lugar como unidad de investigación. Becattini retoma de este modo la naturaleza territorial del desarrollo, largamente marginada por la teoría económica clásica, incluyendo factores no económicos en el análisis y argumentación de los procesos de desarrollo (Michelini, 2008). No obstante, la consideración estos factores extraeconómicos se realiza bajo una óptica de mercado, en la medida en que estos pueden servir para aumentar el crecimiento y la competitividad económica de estos espacios locales (Moulaert y Nussbaumer, 2005).

El foco de atención dejó de estar en las decisiones individuales de localización o en el grado de implantación de las empresas sobre un espacio neutro, para *situar al hombre en el centro del razonamiento económico y geográfico*, entendiendo a éste como ser social vinculado al lugar en el que habita y trabaja y a la sociedad de la que forma parte (Sforzi, 2006, 38), y de la cual recibe una herencia cultural que condiciona en cierto grado su comportamiento social y económico. Es lo que Bagnasco denominó *la construcción social del mercado* (1988, 2000).

No obstante, junto al entorno social e institucional que caracteriza a los distritos, estos también van a acaparar la atención desde el punto de vista de la organización industrial. En un momento en el que el sistema fordista de producción en serie entraba en crisis, los distritos surgen como un modelo de organización de la industria capaz de resistir y afrontar con éxito los nuevos requerimientos de la producción mundial, relativos al incremento de la competencia y a mayor exigencia en materia de innovación. De esta manera, el objeto de estudio pasó a ser el sistema empresarial en red característico de los distritos, sus mecanismos de coordinación y de transmisión de conocimientos, así como el efecto de la proximidad en la eficiencia colectiva de las empresas que lo integran (Méndez, 2006).

Las características que definen al distrito industrial como sistema productivo se relacionan con la concentración de pequeñas y medianas empresas surgidas por iniciativa local, especializadas generalmente en una rama industrial o en torno a un producto del que resulta fácil segmentar su proceso productivo (calzado, mueble, etc.), y que interactúan entre sí formando un sistema de relaciones.

El distrito industrial se caracteriza asimismo por una intensa división interempresarial del trabajo entre firmas especializadas en la fabricación de piezas específicas o en fases del proceso productivo, y aquellas otras que obtienen productos acabados. La flexibilidad en este entorno, manifestada a través de un mercado local de trabajo móvil y escasamente regulado, así como en la rápida adaptación de las empresas locales a las alteraciones del mercado o a los cambios constantes en sus relaciones interfirmas (de competencia y colaboración), es un elemento fundamental para su éxito (Méndez y Caravaca, 1999; Vázquez Barquero, 1999; Dei Ottati, 2006) .

Sin embargo, es la estrecha vinculación entre sistema productivo y comunidad local lo que verdaderamente diferencia al distrito. De este modo, Becattini lo define como *“una entidad socioterritorial caracterizada por la presencia activa de una comunidad de personas y de una población de empresas en un espacio geográfico e histórico dado. En el distrito [...] tiende a haber una osmosis perfecta entre comunidad local y empresas”* (Becattini, 1994, 40).

Con esta definición, el economista italiano intentó también establecer diferencias con lo que él mismo ha definido como *“embarazosos «compañeros de*

viaje»” (Becattini, 2006, 23), calificativo que emplea para referirse a algunas interpretaciones que del distrito industrial se han hecho desde su aparición. En especial Becattini se refiere a las nociones de *especialización flexible* y de *cluster*.

En relación a la primera de ellas, el conflicto se enmarca en el amplio debate en torno a la crisis del sistema fordista de producción en serie. En este sentido, Piore y Sabel, en su obra *La segunda ruptura industrial* (1990), analizan la transformación del capitalismo contemporáneo considerando el agotamiento del modelo de producción en serie y de su marco regulador (estado del bienestar keynesiano), así como el cambio de paradigma tecnológico.

Partiendo de esta idea, ambos autores destacan la existencia de dos estrategias para relanzar el crecimiento económico en los países avanzados:

- El *keynesianismo multinacional*: apoyado en la expansión del modelo de producción fordista, esta estrategia exigía la transformación del sistema de regulación macroeconómica para poder equilibrar el crecimiento de la oferta y de la demanda. Dicha transformación pasaría por la creación de bloques comerciales regionales y de mecanismos que redujesen la incertidumbre en la inversión, tanto como por la redefinición de las relaciones entre el mundo desarrollado y el mundo en vías de desarrollo.
- La *especialización flexible*: ante la rígida estructura de la producción en masa, en el nuevo contexto cobraría importancia la integración en redes de cooperación de pequeñas y medianas empresas innovadoras, con mano de obra altamente especializada y con una tecnología versátil que permita la rápida adaptación de la producción a los cambios de la demanda. Los distritos industriales son presentados por Piore y Sabel como un caso particular de especialización flexible al que denominan *conglomerado regional*.

Frente a esta interpretación del distrito industrial, Becattini considera que “*la gran cualidad del distrito, no es la de contar con muchas empresas flexibles cada una en sentido técnico (por ejemplo mediante la difusión de máquinas de control numérico), sino la de ser una comunidad de productores que integra flexiblemente, es decir, adaptándose rápidamente a la coyuntura del mercado, múltiples*

poblaciones de empresas especializadas. Integración, pues, no especialización, flexible” (Becattini, 2006, 23).

De esta manera, el economista italiano aleja el concepto del distrito de la *nueva ortodoxia de la especialización flexible*, aproximándolo a las visiones estructuracionistas, desde donde se interpreta la reestructuración del sistema fordista, no como un proceso de descomposición empresarial, sino, por el contrario, como un proceso de integración que pretende estructuras empresariales más eficaces en el nuevo contexto productivo (Amin y Robins, 1994).

En cuanto a la confusión entre distrito y cluster, concepto este último presentado inicialmente por Porter en su obra *La ventaja competitiva de las naciones* (1991), Sforzi (2008) plantea que ésta se debe a que ambos conceptos hacen alusión a la tendencia de las actividades económicas a concentrarse en el territorio, así como a las ventajas que las empresas obtienen de dicho proceso de concentración frente a aquellas otras que permanecen aisladas.

Sin embargo, existe una diferencia fundamental entre el cluster y el distrito, ya que mientras que el primero se presenta como un *mecanismo de acumulación capitalista que desplaza el capital y detrás a las personas* (Beccattini, 2006, 24)¹⁰, y en el que la cuestión social se coloca como telón de fondo, el distrito se muestra como un modelo de desarrollo que conjuga el bienestar económico con el bienestar social (Lazzeretti, 2006, 63), a partir del protagonismo que adquiere la comunidad local en la construcción y en la evolución del sistema productivo local.

En cualquier caso, la equiparación del distrito con cualquier forma de aglomeración de pequeñas y medianas industrias se produjo prácticamente desde la aparición del modelo distrital, en especial a partir de su expansión más allá de la realidad italiana, lo que obligó a buscar clasificaciones que delimitasen los distintos tipos de sistemas de pequeñas y medianas empresas. Uno de esos intentos fue el planteado por Garofoli (1994), quien estableció tres tipologías de organización de pequeñas empresas:

¹⁰ El siguiente extracto del libro de Porter (1991, 216) parece confirmar las palabras de Becattini: “*La concentración geográfica de un sector actúa como un potente imán para atraer hacia él personas de valía y otros factores productivos*”

- *Áreas de Especialización Productiva*: caracterizadas por el predominio de pequeñas empresas en torno a un sector de producción, pero en donde las relaciones entre empresas se basan únicamente en la competencia. Este tipo de áreas surgen por procesos de descentralización productiva, con predominio de empresarios externos y establecimientos dependientes de empresas externas al área.
- *Sistemas Productivos Locales*: caracterizados también por las pequeñas empresas, en este tipo de sistemas ya se producen interrelaciones empresariales de tipo intrasectorial, basadas principalmente en la subcontratación. Por otra parte, en estas áreas se observa una cultura técnico-profesional acumulada y los primeros intentos de vinculación entre el ámbito empresarial y social, mediante la definición de las políticas económicas locales dirigidas a proteger y consolidar el sistema productivo local del que se toma conciencia.
- *Áreas Sistemas*: es el tipo más evolucionado. Existe una intensa división del trabajo entre las empresas que mantienen fuertes relaciones inter e intraempresariales de competencia y de colaboración. El proceso de desarrollo es totalmente autónomo, autocentrado y autosuficiente. Según Climent (1997,100), las áreas sistemas son *auténticos distritos industriales con relaciones complejas de tipo horizontal y vertical*.

Más allá de la dimensión que ha adquirido el modelo del distrito industrial, éste también ha demostrado limitaciones para convertirse en una teoría general del desarrollo local, dado su limitado alcance explicativo. Su objeto de estudio se reduce a ámbitos territoriales donde se localizan sistemas de pequeñas y medianas empresas industriales, generadas a partir de procesos históricos y sociales.

Como señala Michelini (2008), esto ha favorecido que la teoría del distrito industrial pueda explicar la capacidad competitiva de ciertas formas de organización empresarial, o de procesos muy concretos de desarrollo local caracterizados por la presencia de este tipo de organizaciones empresariales. Pero, lo que no explica la teoría del distrito es qué factores facilitan o dificultan la activación de procesos de

desarrollo en cualquier territorio, ya sea a través de la reproducción del modelo del distrito, ya sea a través de cualquier otro tipo de actividad económica.

En este sentido, Vázquez Barquero (1999, 110) señala también que la teoría del distrito industrial es limitada para explicar qué papel juegan, en los procesos de cambio estructural y de crecimiento, otros sectores y otros actores diferentes a la industria y a los trabajadores industriales locales, como por ejemplo el sector de los servicios.

En cualquier caso, y más allá de sus limitaciones, la teoría del distrito industrial ha contribuido a reforzar el paradigma territorial mediante la recuperación del pensamiento económico marshalliano. En el ámbito de la teoría ha puesto en valor la variable territorial como factor explicativo del diferente nivel de desarrollo, tomando en consideración nuevos factores que inciden en los procesos de transformación económica (relaciones de colaboración interempresariales, relaciones entre sistema productivo y sistema socio-institucional, saber hacer acumulado, papel de instituciones que apoyan el desarrollo empresarial, etc.). De esta manera, ha abierto la puerta a nuevos modelos explicativos del desarrollo endógeno local, cuyo interés se ha centrado en aspectos que fueron vagamente planteados por la teoría del distrito.

Desde el ámbito de la acción política, también ha contribuido a la aparición de políticas ascendentes que han requerido una creciente descentralización en su diseño e implementación hacia escalas cada vez más próximas al territorio, superadoras de las tradicionales políticas redistributivas. Finalmente, en lo que se refiere a la metodología de la investigación científica del desarrollo, el análisis de los distritos industriales impulsó los estudios de caso y el empleo de técnicas cualitativas para comprender con mayor profundidad las múltiples realidades del desarrollo local (Pecqueur, 1995; Méndez, 2006).

2.3.2. La innovación empresarial como factor de desarrollo local. Los medios innovadores

La incorporación de la innovación a los estudios sobre desarrollo y crecimiento económico a lo largo de las últimas décadas del siglo XX, se ha hecho a partir de dos aproximaciones bien diferenciadas.

Por un lado, se encuentran las visiones económicas neo-schumpeterianas, que centran su atención en las actividades y en las empresas de I+D como factores generadores de desequilibrios regionales. Desde esta perspectiva, se considera que las regiones más desarrolladas son aquellas que tienen una mayor concentración de empresas capaces de innovar y provocar cambios técnicos radicales. La difusión de las innovaciones hacia el resto del tejido productivo tendría lugar a partir de esas empresas pioneras, mediante procesos jerarquizados o mediante la lógica del ciclo del producto.

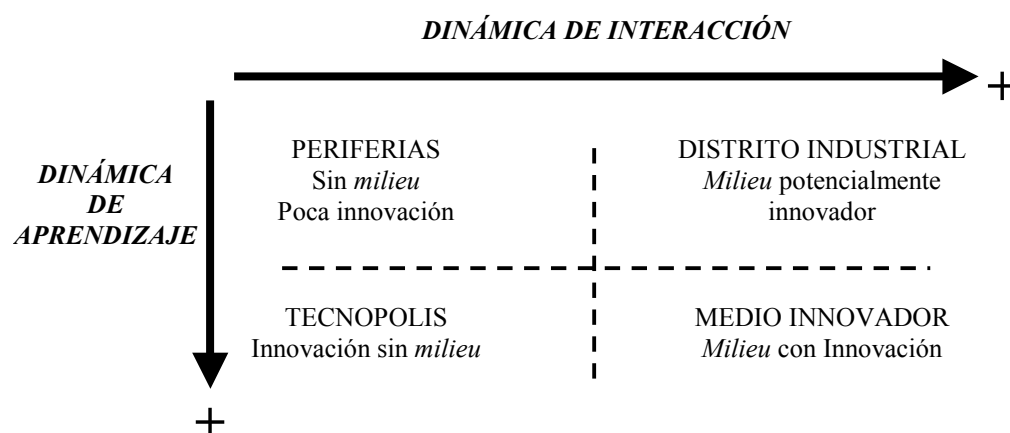
La innovación se concibe como *el proceso que convierte conocimiento en Producto Interior Bruto, mediante la creación de nuevos productos o servicios o la mejora de los existentes*. Este proceso estaría compuesto por dos fases, *una especializada en la creación de conocimiento y la otra dedicada fundamentalmente a su aplicación para convertirlo en un proceso, un producto o un servicio que incorpore nuevas ventajas para el mercado* (Zahera Pérez, 2002, citado en Velázquez Chena, 2004, 37). En esta aproximación, el territorio es considerado un factor pasivo en el proceso de innovación, cuya principal función es servir de soporte a las firmas innovadoras (Lázaro Araujo, 1999; Albertos, Caravaca, Méndez y Sánchez, 2004).

El segundo enfoque parte del supuesto contrario, es decir, otorga a la innovación una dimensión territorial. Influido por el redescubrimiento del distrito industrial marshalliano y por las investigaciones del *Groupe de Recherche Européenne sur les Milieux Innovateurs* (GREMI), desde esta perspectiva se considera que la innovación es una *actividad social con orientación económica caracterizada por un grado muy elevado de complejidad. Se trata de un proceso de coproducción fundamentalmente colectivo, multifuncional, multisectorial, multilocal e inscrito en el tiempo* (Planque, 1991, 296).

De esta manera, se plantea la hipótesis de que determinados espacios se comportan como *incubadoras* de empresas innovadoras, en función de sus características sociales y culturales. Se parte de la idea de que son los entornos locales, y no las empresas actuando aislada e individualmente, quienes emprenden e innovan (Aydalot, 2006). Sitúan así al territorio en el centro de su argumentación a partir del concepto de milieu (medio o entorno), que según Maillat (1995a, 40) se

fundamenta en la noción de *territorio construido*. Como tal, ha de entenderse un espacio sin fronteras definidas a priori, pero en donde existe una unidad y una coherencia internas expresadas a través de un sistema de producción, una cultura técnica y un conjunto de actores e instituciones que comparten modelos de comportamiento identificables y específicos (Maillat, Quevit y Senn, 1993).

Figura 3: Tipología de Milieux



Fuente: adaptado de Maillat (1995b)

No obstante, según Méndez, Rodríguez Moya y Mecha (1999, 146), para poder establecer por qué unos entornos tienen la capacidad de innovar y otros no, es necesario al menos tener en cuenta dos factores de impulso complementarios:

- *La existencia de ciertas precondiciones territoriales* que propician o frenan el surgimiento de las innovaciones, entre las que cabe señalar: la acumulación de un *saber hacer* técnico derivado de una tradición artesanal, recursos humanos con alto nivel de formación, presencia de centros de investigación y desarrollo tecnológico, servicios avanzados, experiencia de cooperación y trabajo en común, etc.

- *La existencia de actores locales* (habitantes, empresas, instituciones, poderes locales), capaces de poner efectivamente en valor esas precondiciones favorables y animar el proceso en una dirección económicamente viable.

Maillat (1995a y b), por su parte, profundiza en el papel que juegan los actores en la generación de medios innovadores. Para ello, toma en consideración dos características generales presentes ante todo tipo de *milieu*: una dinámica de aprendizaje y una lógica de interacción. La intensidad con que ambos elementos aparecen va a determinar ante que todo con qué tipo de *milieu* nos encontramos (figura 3).

La primera de estas características hace referencia a la capacidad de los actores locales para adaptarse y actuar frente a los cambios que constantemente se producen en su entorno más inmediato y también en el exterior. El *milieu* no es una entidad aislada, sino que se sitúa dentro de un contexto técnico y mercantil de carácter internacional y evolutivo, cuya dinámica le influye directamente.

En este sentido, el saber hacer y los conocimientos acumulados por un medio innovador (en una técnica concreta, en una actividad determinada, etc.) le permiten especializarse y diferenciarse de otros entornos, pero al mismo tiempo le aportan la capacidad de comprender y entender el alcance de las transformaciones que le afectan o que le pueden afectar. Asimismo, el proceso de aprendizaje también se relaciona con *la capacidad de ideación* (Maillat, Crevoisier y Lecoq, 2006; Crevoisier 1994), esto es, la capacidad de imaginación de los actores locales para, a través de la percepción, de la identificación y de la formulación de proyectos innovadores, actuar frente al cambio a partir de la movilización de los recursos propios.

Cabe destacar por otro lado, que la capacidad de aprendizaje en los medios innovadores está estrechamente vinculada a la segunda de las características mencionadas por Maillat: la lógica de interacción. Ésta hace referencia al modo específico en cómo se organizan y regulan las relaciones y los contactos (sociales, comerciales, políticos, etc.) entre los actores que comparten un *milieu*. La vinculación entre dinámica de aprendizaje y lógica de interacción se vuelve por tanto fundamental para establecer si un medio es o no innovador.

Dado que las relaciones entre actores locales siempre existen, puesto que son la *expresión de la vida social* (Pecqueur, 1989, 55), sólo allí donde éstas se muestren dinámicas y activas los recursos específicos serán puestos en valor, al establecerse canales de intercambio e interrelación abiertos entre los participantes de la red. Por tanto, aunque *las redes de relaciones están en el corazón de la innovación* (Pecqueur, 1989, 56), si existen bloqueos (sociales, organizacionales, etc.) o aptitudes pasivas entre los actores locales, el proceso de innovación no tendrá lugar y el medio quedará paralizado y sin capacidad de adaptación a las transformaciones en curso.

En este sentido, los medios innovadores se caracterizan por una organización de tipo reticular, que descansa sobre la aceptación de normas de comportamiento dirigidas a conseguir el equilibrio entre cooperación y competencia, y en donde la proximidad geográfica y cultural, la solidaridad, la confianza y la reciprocidad son elementos esenciales, puesto que permiten reducir la incertidumbre, la complejidad y los costes inherentes al proceso de innovación (Camagni, 2003). Esta forma de organización recibe el nombre de red de innovación.

En el contexto actual, innovar implica dominar de manera simultánea diferentes tipos de recursos (información, capital técnico y financiero, recursos humanos, etc.) que actúan en ámbitos funcionales fuertemente diferenciados (tecnológico, organizacional, comercial, etc.), y que es necesario saber articular y gestionar. Este conjunto de recursos se encuentran asimismo dispersos entre una multitud de agentes y de decisores socioeconómicos, cuyos intereses también deben ponerse en común para finalizar con éxito el proceso innovador (Planque, 1991).

La innovación, por tanto, no presenta sólo una dimensión tecnológica, sino que conlleva también una dimensión organizacional, a menudo poco visible, pero necesaria por cuanto se refiere al conjunto de relaciones y conexiones que favorecen su aparición y desarrollo.

Bajo este punto de vista, la red de innovación aparece como el marco apropiado para innovar en un entorno cambiante e incierto como el actual. Su carácter flexible y sistémico ofrece nuevas condiciones para la colaboración entre agentes implicados en la innovación (empresas, centros de investigación, administraciones públicas, etc.), ya que combina un compromiso más o menos

formalizado entre los *partenaires* de la red, y una distribución de las responsabilidades y de los liderazgos delimitados a los respectivos ámbitos funcionales de cada miembro (Maillat, Quevit y Senn, 1993).

La red combina así el saber hacer interno y externo a las firmas, situándose entre los mecanismos puramente de mercado (mecanismo de precios) y las estructuras jerarquizadas (organización interna de las empresas).

Por red de innovación se entiende una forma de organización explícita o implícitamente orientada a la innovación, que asocia a varias organizaciones de tipo jerárquico según modalidades que no son exclusivamente de mercado y de competencia, y cuya estructura no responde a un modelo jerarquizado de relaciones (Planque, 1991).

Para Maillat, Crevoisier y Lecoq (2006, 192) la red de innovación es un concepto pluridimensional que hace referencia a:

- una *dimensión económica*, ya que por su carácter *híbrido* supera la dualidad empresa/mercado.
- una *dimensión histórica*, por cuanto que la red supone un modo de organización de las transacciones que se desarrolla en el tiempo. Éste es un modo de organización que se apoya en valores como la confianza o la reciprocidad, valores que se van definiendo en el largo plazo
- una *dimensión cognitiva*, pues la red es depositaria del saber hacer colectivo, al tiempo que favorece los procesos de aprendizaje entre los *partenaires*
- una *dimensión normativa*, ya que todas las redes se caracterizan por un sistema propio de reglas que definen obligaciones y limitaciones de cada miembro, estableciendo así un espacio de trabajo colectivo.

De esta manera, *milieu* y red de innovación se influyen mutuamente. El *milieu*, a través de la proximidad geográfica e institucional, facilita el flujo de información y conocimientos entre los actores locales, forjando relaciones o fortaleciendo las ya existentes. La red de innovación por su parte fortalece los

procesos de estructuración y de constitución del *milieu*, al potenciar la cohesión social mediante la aproximación organizacional de los agentes locales y las dinámicas de aprendizaje mutuo que establece¹¹. Esta interacción entre *milieu* y red de innovación se haya en el origen de las distintas trayectorias mostradas por los territorios, ya que las reglas del juego relacional entre agentes varía de unos a otros, y por tanto también las respuestas ofrecidas ante los retos y desafíos a que cada uno se enfrenta (Lecoq, 1991; Maillat, Quevit y Senn, 1993).

En definitiva, *milieu*, *medio de innovación* y *red de innovación* son los tres conceptos principales a partir de los cuales se construye el modelo de los entornos innovadores. Un modelo que supuso la apertura a nuevas discusiones teóricas en torno al concepto de innovación, entre las que destacan los enfoques próximos a la *economía del conocimiento y el aprendizaje*, a través de metáforas como las de las regiones inteligentes o las *learning regions*; los estudios sobre las *dinámicas de proximidad*, cuyo interés se focaliza en la influencia ejercida por la proximidad física, funcional y cultural en la generación de conocimientos codificables y tácitos para la innovación; y los enfoques sobre *sistemas nacionales y regionales de innovación*, que consideran de manera integrada al conjunto de actores e instituciones que intervienen en los procesos de creación, difusión y aplicación de las innovaciones, formando así sistemas de innovación.

No obstante, todo este conjunto de aproximaciones teóricas tienen una base fundamentalmente económica, obviando *lo que está más allá de las empresas* (Méndez, 2002a). En este sentido, se plantea la necesidad de abarcar el análisis de la innovación considerando su dimensión social e institucional, así como su vinculación con la gobernanza de los territorios.

¹¹ La *proximidad geográfica* hace referencia a la ocupación de un mismo territorio por parte de individuos, grupos sociales y organizaciones; la *proximidad organizacional*, por su parte, hace mención a las interacciones que, en el contexto de un marco cognitivo común, se establecen entre actores individuales y colectivos al interior de, o entre, organizaciones e instituciones formales; finalmente, la *proximidad institucional* descansa en la adhesión de los actores de un territorio a las representaciones y reglas de acción que orientan los comportamientos colectivos (Colletis y Gilly, 1999, 27-28).

2.3.3. La visión holística del desarrollo territorial. La dimensión social e institucional de la innovación

Frente al positivismo imperante en las propuestas teóricas del desarrollo hasta comienzos del siglo XXI, Boiser (2004) propone un cambio de paradigma hacia un modelo más holístico, capaz de abordar el desarrollo en toda su complejidad. Al mismo tiempo, este autor critica la aplicación del método analítico en las políticas de desarrollo implementadas hasta ese momento, al entender que limitaban su alcance a la resolución de problemas concretos, inmediatos y acuciantes, buscando un rápido y fácil apoyo social, más que el logro de unos objetivos abstractos.

En este sentido, el enfoque del Desarrollo Territorial Integrado (DTI) pretende ser una respuesta a estas inquietudes. Diseñado en los años noventa en el contexto del debate científico y político en torno a las estrategias de regeneración urbana en las metrópolis europeas, adquiere con posterioridad una perspectiva más global en relación al desarrollo territorial (Moulaert y Sekia, 2003). A esa mayor amplitud del enfoque del DTI se llega con la incorporación al debate teórico de la idea del desarrollo comunitario (Moulaert y Nussbaumer, 2005).

Surgido de los modelos alternativos de la economía del desarrollo, en especial de las teorías del desarrollo a escala humana y de la autodependencia (Max-Neef, 1994), así como de la sociología, este enfoque de tipo comunitario propone una alternativa a la organización social propuesta por las corrientes del pensamiento neoliberal de mercado, basadas en el individualismo, a través del concepto de la comunidad.

Como señala Boisier (2004, 25), *“no se es persona, no se puede ser, en forma aislada, autista, porque no se puede desmentir la naturaleza gregaria de la especie [...] Por ello, las políticas de promoción del desarrollo deben en primer lugar apuntar al fortalecimiento del tejido social, a la inserción de todos los individuos en un tejido tan denso que por la densidad de la trama permita hablar de una comunidad”*.

De este modo, se sitúa a la sociedad en el centro del debate del análisis de la innovación (Harrison y Klein, 2007, 3), superando no sólo las estrechas visiones neoschumpeterianas, centradas exclusivamente en las empresas tecnológicamente

innovadoras, sino enriqueciendo y diversificando los aportes territoriales ofrecidos por los Modelos de Innovación Territorial.

La innovación pasa a ser concebida como un recurso específico de los territorios, cuya activación va a depender de la aptitud de sus instituciones y de sus sistemas político, social y económico para generar, incorporar y gestionar conocimientos explícitos y/o tácitos, a través de los cuales poder mejorar su competitividad económica, su calidad de vida y su sostenibilidad ambiental (Albertos, 2002; Caravaca, González y Silva, 2005; Méndez, Abad, Caravaca y González, 2009).

La presencia de un sistema empresarial innovador no es por tanto una condición suficiente para poder hablar de territorios innovadores en sentido amplio. La prosperidad económica que puede generar una organización productiva de este tipo no siempre va acompañada de una prosperidad social o ambiental similar, por lo que, en esos casos, la inexistencia de un entorno social e institucional activo puede dar lugar a situaciones caracterizadas por la coexistencia de una alta competitividad económica, y conflictos sociales, ambientales o territoriales

Desde la Red Europea de Planificación del Desarrollo Territorial (ESDP-Network, en sus siglas en inglés) Hillier, Moulaert y Nussbaumer (2004), siguiendo a Rawls, consideran que el desarrollo está indisolublemente unido al bienestar y a la justicia sociales, y que por tanto dicho concepto no puede asimilarse únicamente a un incremento de las actividades mercantiles y productivas. En base a esa idea proponen ampliar la noción de innovación más allá de su acepción mayoritaria, esto es la empresarial asociada a la tecnología y a los aspectos organizacionales, mediante la construcción de herramientas analíticas que permitan comprender la forma en la cual las dinámicas y las relaciones *no de mercado* participan en la configuración de un desarrollo más justo y social.

Para ello incorporan la noción de las *necesidades humanas*, al entender que una parte creciente de la población no encuentra, ni a través de los mecanismos del mercado ni a través del Estado neoliberal (Harvey, 2007a), satisfacción a las mismas (desde las de tipo privado como la alimentación, el alojamiento o la vestimenta hasta las de tipo colectivo como la educación, la sanidad, el empleo o la democracia).

Proponen así el concepto de innovación social e institucional, que es definido como la *innovación en las relaciones sociales de gobernanza, combinada con la satisfacción de necesidades básicas, tal y como éstas han sido reveladas a su vez por las nuevas relaciones de gobernanza* (Moulaert y Nussbaumer, 2005).

En otras palabras, este tipo de innovación supone en primer lugar la activación del capital social e institucional de un territorio dado, es decir, de las redes de agentes (públicos, privados y civiles) que inciden sobre el mismo independientemente de la escala desde donde intervengan, así como de los mecanismos que regulan sus interacciones, para que a través de las mismas puedan salir a la luz las necesidades no satisfechas de una comunidad y se puedan articular las respuestas más eficaces y creativas para cubrirlas.

El objetivo último es que estas redes socioinstitucionales sean capaces de movilizar al resto de los componentes del capital territorial (capital humano o intelectual; capital empresarial o productivo; capital natural o ecológico), interrelacionándolos y creando sinergias positivas entre ellos, para la consecución de respuestas satisfactorias a sus necesidades de bienestar, de calidad de vida y de justicia social.

Se trata, en definitiva, de que dichas redes tengan *capacidad de gobernanza* para trabajar colectivamente en la consecución de unos entornos con mayor calidad de vida y socialmente más justos (González y Healey, 2005), en donde el aspecto económico sea *solo una dimensión más de la dinámica general del desarrollo comunitario* (Salom y Albertos, 2009, 31).

La innovación social e institucional adquiere así un carácter estratégico para el desarrollo de los territorios, por tres motivos (Moulaert y Nussbaumer, 2007, 77):

- En primer lugar, porque ofrece una respuesta constructiva a la visión económica y tecnológica del desarrollo ideada y realizada por las teorías y prácticas neoliberales, mediante la defensa de una ontología de la solidaridad, de la cooperación y de la diversidad (humana, cultural, económica), así como aportando soluciones a los problemas de desarrollo humano.

- En segundo lugar, porque la innovación socioinstitucional refleja la preocupación principal de los actores locales que han sido privados de sus necesidades elementales, al ser progresivamente privatizados sus espacios de existencia. Mediante la innovación socioinstitucional se busca reconstruir los vínculos sociales, ya sean estos fuera del mercado o en combinación con él.
- Y en tercer lugar, porque bajo esas formas de gobernanza basadas en la solidaridad y en la reciprocidad, este tipo de innovación supone una reacción societal frente a la ola de individualismo promovido desde posiciones neoliberales de mercado.

En este sentido, cabe señalar que el concepto de innovación social no es reciente, sino que ha sido utilizando intermitentemente y bajo distintas aproximaciones desde el siglo XIX (Fontan, Klein y Tremblay, 2005). No obstante, a partir de las últimas décadas del siglo XX el concepto es retomado por la literatura en ciencias sociales desde diferentes enfoques, que en opinión de Hillier, Moulaert y Nussbaumer (2004) son complementarios entre sí, lo que dota a la innovación social de un carácter multidimensional. Los enfoques que han tratado la innovación social y sus características básicas son (figura 4):

- *Ciencias de la organización y de la gestión*: bajo este enfoque se incide en las interdependencias entre las dinámicas de reestructuración de las organizaciones y el aprendizaje creativo en el interior de las mismas. La innovación social se apoya en la transformación de la organización humana en el seno de esas organizaciones.
- *Vínculos entre la economía (ética), la sociedad y el medioambiente*: bajo este enfoque se exploran las relaciones que existen entre el éxito comercial de las empresas, basadas en el emprendimiento ético, y el progreso social y medioambiental. Estas investigaciones se dirigen sobre todo a cuestiones como el trabajo autogestionado, la producción ecológica, el comercio justo, etc.

Figura 4. Dimensiones de la innovación socioinstitucional según enfoques

Dimensión de la Innovación Social	Finalidad de la iniciativa	Cambios organizacionales unidos a la iniciativa	Papel de los agentes "especiales": líderes individuales o creativos	Papel de la <i>Path Dependency</i> * y de las tensiones estructurales	Como superar las tensiones entre la normatividad y la realidad
Disciplinas					
<i>Ciencias de la gestión y de la organización</i>	Mejorar la coherencia de la organización con el fin de alcanzar mejor sus objetivos (perfiles financieros, trabajo ético, productos ecológicos...)	Crear un clima de intercambio de información y de ideas "Horizontalizar" los sistemas de decisión y de comunicación	Los agentes innovadores individuales son formados por la organización	Reconocimiento de la <i>path dependency</i> relacionada con la cultura de la empresa y su organización	Carácter tangible de los objetivos Normalizar las relaciones entre la élites y la comunidad de la organización Dinámica de aprendizaje
<i>Relación entre la economía, la sociedad y el medioambiente</i>	Integrar las finalidades sociales y ecológicas en el plan de acción de las empresas	Relaciones humanas en el trabajo Calidad del trabajo y relaciones sociales		Tensión entre el <i>mainstream</i> y el <i>emprendimiento ético</i> (representada por la tensión entre las asociaciones profesionales)	"Socializar" las relaciones de la empresa con su entorno medio ambiental
<i>Ciencias del arte y de la creatividad</i>	Innovación Social (sentido amplio)	Procesos cognitivos abiertos a toda idea Comunicación entre individuos Papel de las relaciones y actividades interpersonales	Atención particular atribuida a las iniciativas de creación individual	Incorporación histórica de la innovación social contemporánea (grandes ejemplos de experiencias prácticas)	El papel de la información y su asimilación por la comunidad creativa El descubrimiento de las tensiones y de las soluciones Revisión y afinamiento interactivo de las soluciones propuestas
<i>Aproximación territorial (DTI)</i>	Satisfacción de las necesidades humanas...	...en acuerdo con los cambios en las relaciones de gobernanza	Mayor focalización sobre el papel de la comunidad y de los agentes sociales	Importante influencia de la reproducción histórica de los capitales institucionales	Mediante la gobernanza multinivel y la creación de redes de cooperación entre agentes de la comunidad
<i>Gobernanza y administración pública</i>	Administración eficaz y transparente, esto es, más democrática	"Estallido" de la jerarquía frente a la comunicación en red	Movimientos de la sociedad civil, defensor del pueblo	Superar las rigideces burocráticas	Simplificación de las estructuras. Evaluación regular de las reestructuraciones

* *Path Dependency* : Dependencia de la trayectoria (histórica)

Fuente: Moulaert y Nussbaumer (2007). Traducido por el autor

- *Ciencias de las artes y de la creatividad*: esta perspectiva analiza las relaciones entre la innovación organizacional y la iniciativa y el carisma individual. Se considera que la innovación socioinstitucional puede ser el resultado de un proceso de aprendizaje, a través del cual los líderes individuales extraen conocimientos que aplican con posterioridad a sus organizaciones para mejorar su funcionamiento
- *Aproximación territorial (DTI)*: este enfoque resalta la importancia de la estructura social como catalizador o como limitante de la innovación socioinstitucional en un contexto territorial multiescalar (regional, local o microlocal).
- *Gobernanza y administración pública*: esta perspectiva insiste en la necesidad de redefinir las relaciones entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil, con el fin de redinamizar la democracia en una sociedad y una economía más complejas y desiguales.

Para Moulaert y Nussbaumer (2007) es necesario integrar estas distintas dimensiones de la innovación social para superar las limitaciones de cada una de ellas y potenciar sus aciertos, con el objetivo de lograr un mayor progreso social a distintas escalas territoriales.

Desde una mirada similar hacia los procesos de innovación socioinstitucional, los investigadores asociados al *Centre de Recherche sur les Innovations Sociales* (CRISES) de Canadá¹², consideran en cambio que las aproximaciones teóricas a la innovación social se pueden reducir a dos: la organizacional y la institucional (Harrison, 2009).

El enfoque organizacional agruparía a aquellos autores que consideran que las organizaciones evolucionan en un entorno socioeconómico que influye en sus decisiones internas, de tal modo que esas organizaciones mostrarán trayectorias

¹² Ambos equipos de investigación, la ESDP-Network y el CRISES, han colaborado en proyectos internacionales con la intención de integrar metodologías y programas de investigación, como por ejemplo la Acción Coordinada “Katarsis”, dentro del 6º Programa Marco de la Comisión Europea.

diferenciadas de innovación, en función de las estructuras del mercado o de las características institucionales en las cuales evolucionen

Por el contrario, los autores que se enmarcan en el enfoque institucionalista consideran que la innovación es el resultado de interacciones múltiples dentro de sistemas de acción. Desde este enfoque se reconoce el papel de las organizaciones como lugares donde se producen las interacciones y en los cuales se sitúa la acción de los actores, si bien son las instituciones las que definen las reglas y normas a las que se ha de someter la acción de esos agentes, porque es a través de las instituciones que los agentes del territorio pueden acceder a conocimientos, a informaciones o a las redes. De este modo, la innovación es ante todo el resultado de una dinámica social.

Bajo esta última perspectiva, el CRISES viene desarrollando desde 1986 un programa de investigación en torno al concepto de innovación social, el cual se articula en los siguientes tres ejes de investigación

- *Trabajo y empleo*: las investigaciones en este eje se centran en la organización del trabajo, la regulación del empleo y la gobernanza de las empresas, abordando por tanto las dimensiones organizacionales e institucionales sobre esta cuestión
- *Condiciones de vida*: los trabajos de este eje se centran en analizar de qué modo la relación entre políticas públicas y movimientos sociales introduce mejoras en las condiciones de vida de la población: salud, inserción en el mercado laboral, seguridad, hábitat...
- *Desarrollo y territorio*: este eje es el más importante de los tres. Sus pesquisas se interesan por la regulación, los acuerdos organizacionales e institucionales y las estrategias de los actores que tienen consecuencias sobre el desarrollo de las comunidades y los territorios.

A partir de esos ejes, desde el CRISES se define a la innovación social como *una intervención iniciada por los actores sociales para responder a una aspiración, satisfacer una necesidad, dar una solución o aprovechar una oportunidad con el fin*

de modificar las relaciones sociales, transformar un marco de acción o dar lugar a nuevas orientaciones culturales (Harrison, 2009). Se trata, en definitiva, del producto de un proceso de construcción social cuyo objetivo es producir un cambio social a diferentes escalas (Fontan, Klein y Tremblay 2004).

En este sentido, Harrison y Klein (2007) consideran que cualquier proceso de innovación tiene como origen la imposibilidad de determinados actores de alcanzar objetivos sociales legítimos, con los medios que les ofrece el entorno institucional existente. De este modo, la consecución de esos objetivos obliga a los actores a crear medios y procesos novedosos (nuevos acuerdos sociales, nuevas formas de hacer y/o nuevos vínculos sociales) que pondrán en cuestión el entorno institucional dominante.

Dicha confrontación generará tensiones, conflictos y/o compromisos que reflejan el poder y la capacidad de influencia de estos actores innovadores y la de aquellos que optan por mantener el marco institucional previo. Asimismo; la superación de las limitaciones y resistencias iniciales dará lugar a la creación de nuevas instituciones que suponen la cristalización de las transformaciones sociales

En conclusión, las aportaciones realizadas desde las distintas perspectivas que alimentan el enfoque del Desarrollo Territorial Integrado han enriquecido el concepto de innovación territorial, al añadir la dimensión socioinstitucional a la empresarial que habían aportado previamente los Modelos de Innovación Territorial.

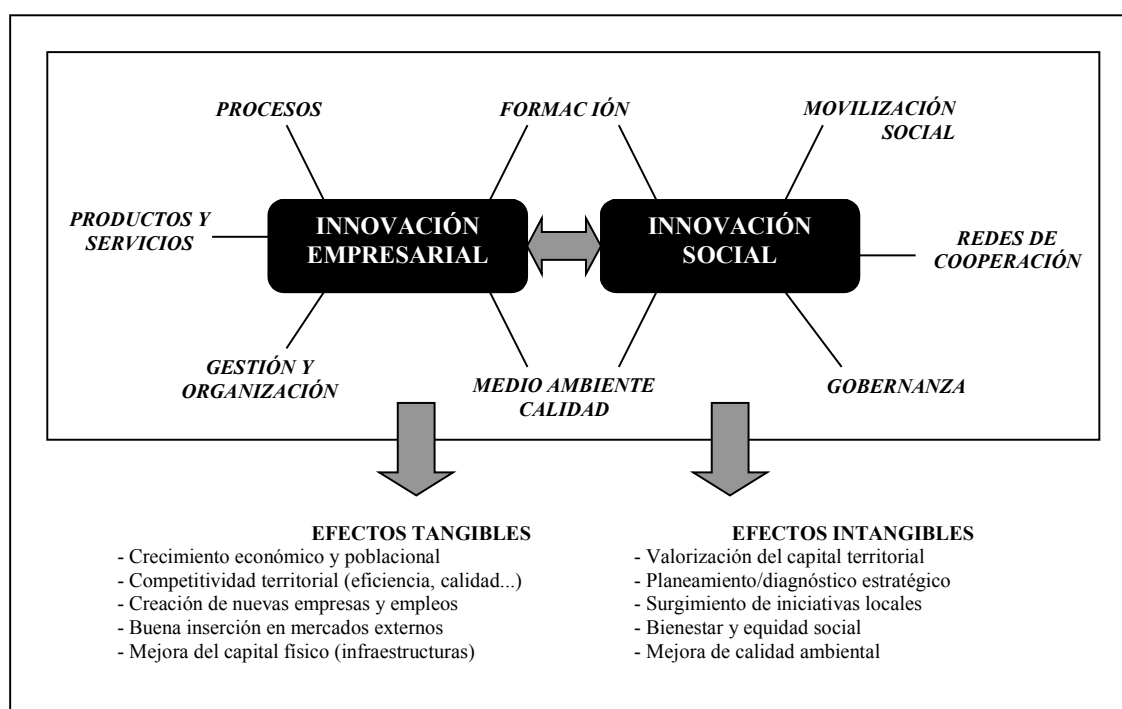
Desde esta perspectiva territorial, la innovación presentaría por tanto dos dimensiones: una empresarial y otra social. En conjunto, ambas definen qué se entiende por territorio innovador (figura 5), y la ausencia de cualquiera de ellas, o su escaso desarrollo, tendrá como consecuencia el desequilibrio del sistema socio-económico territorial, tal y como se pone de relieve en el siguiente extracto¹³:

“Durante años, los municipios rurales hemos luchado por proveer de servicios básicos a nuestra población. Hoy podemos decir que la mayor parte de nuestros habitantes tienen luz eléctrica y también agua potable, y

¹³ Para el caso español véase también Abad y Prada, 2010; Prada, 2011

vamos avanzando bien con el asunto del alcantarillado. Hay mucho resuelto, pero la gente se está endeudando y le cortan la luz y el agua que no pueden pagar, porque no hay fuentes de trabajo que den el empleo que se necesita para vivir con dignidad. Los jóvenes se van, emigran a la ciudad: ¿Para quién va a servir el alumbrado y el agua potable cuando ya no quede nadie aquí?” (Göske, 2001)

Figura 5. Territorios innovadores: características internas y principales efectos



Fuente: adaptado de Méndez, (2002a) y Albertos, Caravaca, Méndez y Sánchez Hernández (2004)

Sin embargo, la generación de territorios innovadores no será posible si no se produce una gobernanza territorial eficaz, esto es, capaz de lograr que las redes de cooperación, formadas por agentes e instituciones multiescalares con incidencia sobre los territorios locales, sepan reconocer y activar de manera eficiente y racional los recursos específicos de estos, al objeto de lograr un desarrollo territorial integrado que haga compatibles la competitividad económica (desarrollo económico), el bienestar y la justicia sociales (desarrollo social), la sostenibilidad ambiental

(desarrollo sostenible) y la reducción de los desequilibrios territoriales (cohesión territorial) (Caravaca, González, Silva, 2005; Méndez, Michelini y Romeiro, 2006)

3. Gobernanza y desarrollo. Nuevas formas de gobierno y gestión para el desarrollo de los territorios

Los procesos de cambio y transformación que a lo largo de las cuatro últimas décadas han afectado a las estructuras económicas, productivas, sociales y territoriales que sostenían el sistema de relaciones e intercambios surgido tras la segunda guerra mundial, se han visto complementados por una profunda reorganización del gobierno del territorio en los países occidentales, en especial de aquellos que integran la Unión Europea.

La modificación que ha experimentado la naturaleza misma de la acción de gobierno, la importancia que la escala y la aparición de nuevos actores han adquirido en el ejercicio de aquella, o la articulación de los territorios en clave reticular son algunos de los factores que explican esos cambios. Esta nueva forma relacional de ejercer el gobierno de los asuntos públicos y del territorio remite al concepto de gobernanza, cuya evolución a lo largo de las últimas décadas será analizada en los siguientes apartados.

3.1. El concepto de gobernanza: evolución, significados y modelos de gestión

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (RAE, 2001) recoge dos acepciones para referirse al concepto de gobernanza. En su significado más antiguo aquella es descrita como *la acción y efecto de gobernar o gobernarse*, mientras que en su definición más moderna se la considera el *arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía*.

La existencia de ambas acepciones refleja la transformación reciente de un concepto que, aunque conocido desde antiguo, ha adquirido en las tres últimas décadas una notable difusión en las ciencias sociales. Equiparada tradicionalmente a la noción de gobierno, desde finales de los años setenta la gobernanza comenzará a

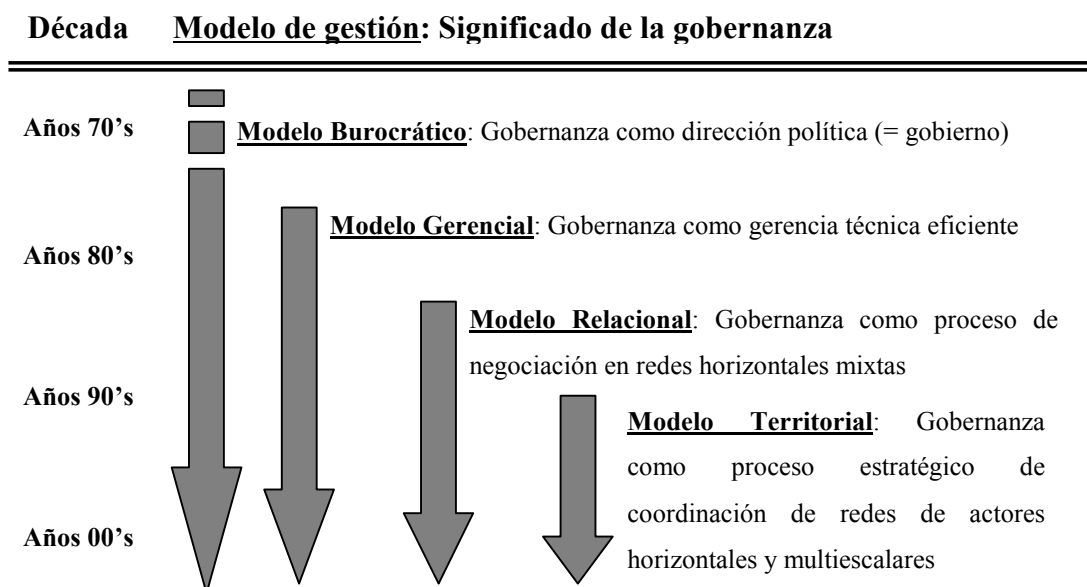
diferenciarse de aquella como consecuencia de la crisis del Estado nacional y de su estructura organizativa.

De ese modo, mientras que la idea de gobierno remite al papel del Estado y de las administraciones públicas, así como a su organización jerárquica y a los procedimientos burocráticos que rigen su funcionamiento, la gobernanza hace referencia a un modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos que supone la transformación y la recomposición de la acción pública, pues implica la incorporación de nuevos actores no gubernamentales (mercado y sociedad civil) al proceso de gestión territorial, y el establecimiento de un nuevo sistema de relaciones, de regulaciones y, por tanto, de coordinación entre estos nuevos actores y las administraciones públicas (Le Galés, 1995; Farinós, 2008; Jacquier, 2008).

Será por tanto a partir de la segunda mitad de los años setenta cuando, primero en el ámbito de la empresa y posteriormente en el de las ciencias políticas, aparezcan nuevos modelos alternativos al gobierno burocrático predominante hasta ese momento. Centrados inicialmente en los principios del mercado y más tarde en formas de auto-organización horizontal y cooperativa, esos modelos contemplarán la participación de nuevos actores no políticos, así como las interrelaciones entre éstos y los poderes públicos en los procesos de decisión y de acción política. Ya en la década de los años noventa, tanto el proceso de integración europea y la construcción de un gobierno multinivel a escala comunitaria, como el desarrollo del proceso de globalización obligarán a la teoría de la gobernanza a incorporar la variable territorial en su formulación.

En este sentido, y siguiendo a Torres y Ramos (2008), es posible identificar a lo largo de las últimas décadas tres modelos diferenciados de gestión de la gobernanza, toda vez que el modelo jerárquico y burocrático predominante desde el final de la segunda guerra mundial y hasta los años setenta entra en crisis, aunque eso no signifique su completa desaparición. En este sentido se distingue un modelo gerencial o empresarial, un modelo relacional y finalmente un modelo territorial. (figura 6).

Figura 6. Evolución de los modelos de gestión de la meta-gobernanza



Fuente: Elaboración propia, a partir de Torres y Ramos, 2008)

La aplicación de los principios de mercado a la gestión de los asuntos públicos comenzará a producirse a finales de los años setenta. Las victorias electorales de Thatcher en el Reino Unido (1979) y de Reagan en los Estados Unidos (1980) propician la difusión en el mundo anglosajón de las ideas neoliberales favorables a la reducción del Estado del bienestar (*contrarrevolución liberal*).

Desde ese posicionamiento político se llevan a la práctica algunos de los principios elaborados por diversas teorías, como la teoría del Estado mínimo, la teoría de la Nueva Gerencia Pública o la teoría Buen Gobierno, que, en diverso grado, pretenden reducir el papel y la influencia del Estado en la regulación de la actividad económica, rebajar sus funciones a la mera gestión técnica de aquellos asuntos públicos considerados mínimos o fundamentales (vigilancia, justicia, defensa, etc.), así como dar cabida al capital privado en la prestación de bienes y servicios públicos; todo ello con la intención de minimizar la burocracia y la presión sobre los presupuestos estatales (Smith, 2002). En definitiva, esas teorías asocian el

concepto de gobernanza a la búsqueda de gobiernos que cuesten menos y trabajen mejor (Vidal, 1993; citado en García Sánchez, 2007, 43).

Desde el discurso neoliberal se intentarán trasladar y adaptar las técnicas de organización y gestión empresarial (*gobernanza corporativa o empresarial*) al ámbito de la administración pública, bajo la afirmación de menos burocracia y más mercado. Por ello, este enfoque defenderá la creación de una organización descentralizada y desburocratizada de la misma, la externalización y privatización de los servicios públicos, la incentivación de la competencia, así como la introducción en el ámbito público de métodos de gestión propios del sector privado (evaluación por resultados, presupuestos por resultados, incentivos, gestión por objetivos, etc.).

De ese modo, la gobernanza tendría que ver con el diseño de una nueva organización para la acción de gobierno que dé cabida a la iniciativa privada y al sector voluntario, así como con la creación de instrumentos políticos que propicien la prestación de servicios públicos de una manera (teóricamente) más económica, eficaz y eficiente (Stoker, 2002; Peters y Pierre, 2005)

El modelo saltará al ámbito de las relaciones internacionales a través de la noción de *buena gobernanza*. Adoptada por diversos organismos internacionales, en especial por el Banco Mundial, bajo este concepto se pretendía inducir hacia reformas institucionales en aquellos países de escaso desarrollo y fuerte endeudamiento, con el objetivo de lograr una *buena administración pública* que concluyese con éxito la implementación de los programas económicos diseñados por esos organismos (Leloup, Moyart y Pecqueur, 2005; Masson-Vicent, 2008).

En cualquier caso, la aplicación de los modelos de gestión empresarial puso de manifiesto las debilidades que encerraba la teoría subyacente, relacionadas en gran medida con la inadaptación de las mismas al complejo marco regulador que surgió tras la crisis generalizada de los años setenta.

Prats (2005, 61) destaca fundamentalmente dos razones que en su opinión explicarían este desfase entre construcción teórica y realidad¹⁴. Por un lado, el modelo gerencial separa las tareas de diseño y ejecución de las políticas públicas,

¹⁴ Véase también Rhodes (1997) para el caso británico

asignando la primera de esas funciones al gobierno y la segunda a las agencias. De esta manera, el ciclo de retroalimentación que ha de seguir una política para mejorar su eficacia (diseño, aplicación, desajustes, reajustes y nueva aplicación) se interrumpe, al quedar desconectado el gobierno, que es quién debe establecer los objetivos y las metas políticas, del conocimiento derivado de la aplicación y de la relación con los actores afectados. Ese conocimiento quedará restringido a un esfera más o menos oculta de agentes técnicos y administrativos que conformarán *cuasimonopolios de la experiencia*, dando lugar a procesos de despolitización, tecnificación y fragmentación de la acción política (Eme, 2007).

La segunda de las razones que según Prats explicaría la inadaptación de la propuesta neoliberal se encuentra en el hecho de que ésta concibe las áreas de actividad política como compartimentos estancos, sin relación entre sí, y en las que el proceso de toma de decisiones mantiene el modelo jerárquico y unidireccional propio del sistema burocrático previo. La complejidad del mundo actual no reclama tanto la capacidad de dirigir departamentos y agencias, como de coordinar una pluralidad de actores públicos, privados y civiles para elaborar políticas públicas y acciones más ajustadas a los problemas reales de la sociedad.

En este sentido, en paralelo al desarrollo de los modelos gerenciales toman forma también otros modelos alternativos de gobernanza apoyados en la cooperación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. El descubrimiento por parte de la sociología y la economía neoinstitucionales de la organización en red, como forma de regulación diferente a la jerarquía y al mercado, abrirá el concepto de la gobernanza hacia un enfoque interactivo o relacional, basado en la creación de ámbitos autónomos de negociación, intercambio, cooperación y deliberación entre múltiples actores interrelacionados (Rhodes, 1997; Blanco y Gomà, 2006). Bajo este enfoque, la gobernanza no es concebida como un objetivo, sino como un medio que permite alcanzar metas consensuadas entre los participantes de las redes de cooperación (Cerrillo, 2005).

Para estos modelos relacionales la complejidad, el dinamismo y la diversificación del contexto actual impide que los problemas sociales y económicos puedan ser abordados de manera unilateral por un solo actor, ya sea éste público o privado (Kooiman, 2005, 61). Apuestan de ese modo por la generación de espacios

de *gobernanza partenarial* (Enjolras, 2005; Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005), a través de los cuales poder incorporar al proceso de gobierno a los actores no políticos.

Estos espacios se definen, por tanto, como ámbitos inclusivos de diálogo cuyo objetivo es la construcción de consensos, mediante la interdependencia e interrelación¹⁵ entre actores públicos, privados y sociedad civil que comparten objetivos comunes en áreas específicas de actuación política, así como mediante la corresponsabilización de todos ellos en las tareas de gobierno y gestión, dando forma a una estructura en red multinodal carente de un centro jerárquico.

En esos espacios de deliberación, la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil se flexibiliza. El proceso de toma de decisiones consensuado y cooperativo es buena muestra de ello, por cuanto que se abre a una pluralidad de actores rompiendo el tradicional control ejercido por los gobiernos. No obstante, esa apertura vuelve borrosos los límites que separan los campos de acción y las responsabilidades de cada uno de los actores implicados, ya que se confunden en la maraña de interrelaciones y de negociaciones.

Esta situación pone de relieve la importancia que para el correcto funcionamiento de los partenariados tiene la cuestión del liderazgo. La presencia de actores con diferente peso, expresado éste a través de la capacidad de influencia sobre los demás, genera relaciones internas asimétricas, que si no son convenientemente orientadas podrían desembocar en conflictos o provocar situaciones de captura de la red. En definitiva, la ausencia de liderazgo puede conducir al caos, a la pérdida de compromiso, a la parálisis organizativa, etc.

Ahora bien, el liderazgo en las redes no se entiende en términos de autoridad y dirección, como sí sucedía en los modelos de gobernanza burocráticos y

¹⁵ Según Cerrillo i Martínez (2005, 27-28), la interdependencia y la interrelación son elementos clave en la configuración de las redes. La primera de estas características hace referencia al hecho de que los actores participantes en las redes *persiguen objetivos comunes que no pueden conseguir por ellos mismos, sino mediante la relación con los otros actores*. La interrelación por su parte, se refiere a los diferentes *canales de comunicación y de intercambio de información, experiencias y otros recursos* que se abren entre los miembros de una red.

gerenciales, sino que lo hace en términos de confianza y de coordinación. La confianza actúa como el elemento que unifica a los distintos integrantes de una red, y aunque su generación puede presentar dificultades y su consolidación es lenta, cuando se produce facilita la comprensión mutua, así como la identificación de todos los agentes con un proyecto común.

Por su parte, la coordinación hace referencia a la capacidad para unificar a actores diversos, con la intención de que trabajen de manera conjunta en la definición y en la aplicación de objetivos comunes. Esta actividad coordinadora requiere de habilidades relacionales y de influencia sobre el resto de los miembros de la red para mantener abiertos los canales de dialogo, así como para conducir las deliberaciones, garantizar que las mismas produzcan resultados y asegurar la continuidad de la red en el tiempo (Chia y Torre, 1999; Brugué, 2004).

De este modo, cabe destacar que según estas visiones neoinstitucionalistas los poderes públicos, aun habiendo perdido el monopolio en la adopción y aplicación de las políticas públicas, disfrutan hoy de una posición estratégica central en los espacios de interacción, ya que disponen de una serie de recursos y de capacidades que les permiten intervenir en el funcionamiento de las redes ante determinadas situaciones de bloqueo, de conflicto o de dificultad para encontrar soluciones satisfactorias a problemas colectivos.

Algunos autores se refieren a este proceso de liderazgo de la esfera pública como *metagobernanza* (Jessop, 2008) o *gobernanza reforzada* (Romero y Farinós, 2011, 297), conceptos a través de los cuales se hace referencia a la capacidad del Estado para coordinar a otros agentes a través de procesos de negociación, de diplomacia o de gobierno blando. En palabras de Jessop (2008, 297), “la participación del Estado se hará menos jerárquica, menos centralizada y menos dirigista”

En este sentido, en el marco del desarrollo territorial se considera que han de ser los poderes públicos quienes asuman el rol de catalizadores del proceso de desarrollo, puesto que, como señala Boisier (1997, 67), son “*el agente principal, primus inter pares, a lo sumo, y a él le cabe la responsabilidad de conducir el*

proceso de preparación y ejecución del proyecto de desarrollo, sin perjuicio de hacerlo asociativamente” (figura 7)¹⁶.

Figura 7. El papel del Estado como catalizador de los procesos de gobernanza reforzada



Fuente: Farinós, J., en Romero y Farinós, 2011

En definitiva, la complejidad del nuevo contexto les ha obligado a redefinirse, asumiendo nuevos papeles y nuevas responsabilidades y desarrollando nuevas formas de organización y nuevos instrumentos de actuación para ejercer su centralidad (Mayntz, 2001; Brugué, Goma y Subirats, 2002a; Blanco y Gomà, 2006).

Sin embargo, según sostiene Cerrillo (citado en Prats, 2005), el nivel de intervención de los poderes públicos en las redes dependerá de cómo usen sus recursos y sus capacidades. En opinión de este autor, cuatro son las estrategias que pueden adoptar los actores gubernamentales:

¹⁶ Véase también Monedero, 2008

- pueden mantenerse al margen de las redes e imponer a éstas sus ideas y objetivos
- pueden integrarse en las redes como un actor más de las mismas, sin voluntad de influir en ellas
- pueden convertirse en los gestores de las redes, lo que les obligaría a asumir el papel de mediador incentivando las relaciones internas y solucionando los conflictos de manera dialogada y consensuada
- pueden optar por impulsar la construcción de redes y mantener la estabilidad de las mismas a partir de su especial legitimidad

Esa legitimidad de los representantes públicos se derivaría de los procesos electorales, a través de los cuales adquieren la capacidad legal¹⁷ para ratificar o anular decisiones, e incluso imponer las propias, así como para intervenir a través de acciones legislativas o ejecutivas ante conflictos como los anteriormente referidos. Para algunos autores (Kooiman, 1993, citado en Rhodes, 1997; Mayntz, 2005; Cerrillo, 2005), la posición estratégica que ocupan los poderes públicos en estas redes a partir de su *especial legitimidad*, son un síntoma de que el gobierno jerárquico y las estructuras cooperativas en red no sólo no se oponen, sino que con frecuencia se combinan y complementan.

No obstante, en torno a los modelos de gobernanza relacional también surgen dudas y posturas críticas, acerca, entre otras, de la funcionalidad de las redes. Retomando el asunto de la asimetría en las relaciones, se cuestiona la capacidad de

¹⁷ Es conveniente distinguir aquí entre los conceptos de legalidad y legitimidad. Siguiendo a Calame (2009, 115 y ss.), el concepto de **legalidad** remite a la objetividad en el ejercicio del poder y de la acción pública, al depender de reglas y normas formales que emanan de las Constituciones, de las leyes o de la jurisprudencia. La **legitimidad** en cambio connota subjetividad, por cuanto que hace referencia a la percepción que tienen los ciudadanos de sus gobiernos, de la capacidad que estos demuestran para alcanzar el bien común mediante personas y métodos considerados correctos. La legitimidad condiciona la obediencia al poder.

estos espacios para garantizar el interés general por encima de los intereses particulares de los miembros más influyentes.

Autores como Rhodes (2000, citado en Blanco y Gomà, 2006), Swyngedouw (2005) o Eme (2007) señalan la posibilidad de que la red se convierta en un instrumento de captura de poder por parte de los actores mejor organizados, ya sean éstos públicos o privados, quienes marginarían y limitarían a aquellos otros que portan nuevas demandas y aspiraciones, o que cuestionan la racionalidad dominante, o sencillamente que, como suele sucederle generalmente a los actores de la sociedad civil, desconocen los complejos procedimientos y las claves que conlleva el proceso de toma de decisiones.

De este modo, los debates abordan, por un lado, la cuestión de la rendición de cuentas (*accountability*) de aquellos actores no políticos quienes, aunque integrados en las redes de decisión política, no están sometidos al control de los ciudadanos a través de procesos electorales; y por otro, se sitúa el problema del papel de las redes como espacios de deliberación o como reflejo de las disimetrías de poder presentes en la sociedad; en definitiva, entre la gobernanza como forma de decisión política *partenarial*, o como forma de decisión política *elitista*.

De esta cuestión se deriva también el problema de la legitimidad de las decisiones adoptadas por unas redes en las que el principio democrático de igualdad (partenariados) puede verse sustituido por el de exclusividad (élites). Se incide así sobre la necesidad de establecer nuevos principios que aumenten la transparencia, legitimen el ejercicio del poder y modifiquen la relación entre gobierno y ciudadanos en estas estructuras para convertirlas en espacios reales de democracia participativa (Stoker, 1996; Romero, 2005; Calame, 2009).

Otro de los asuntos que también sugieren dudas en torno a estos modelos de gobernanza, se refiere a las condiciones culturales necesarias para hacerlas funcionar de manera adecuada. En este caso, se llama la atención sobre cómo inciden las diferentes culturas y tradiciones políticas de participación activa de la sociedad civil en la gestión de los asuntos públicos (Thyes, 2003; Farinós, 2005a; Romero y Farinós, 2011).

Aspectos como la existencia de actores no políticos con voluntad de implicarse y con conocimientos sobre los temas planteados; como la existencia de

una sensibilidad social profunda y extendida sobre determinadas cuestiones; o como la construcción de confianza y reciprocidad, requieren periodos de tiempo prolongados. En aquellas sociedades en las que la cultura de la participación esté arraigada tendrán menos dificultades para desarrollar gobernanzas construidas sobre espacios partenariales de participación y deliberación; por el contrario, en aquellas con menor tradición se corre el riesgo de que las fórmulas de gobernanza participada acaben monopolizadas por unos pocos intereses bien organizados.

Asimismo, estos modelos relacionales no toman en consideración la variable espacial, si bien, acabarán articulándose y enriqueciéndose con las nuevas propuestas teóricas que encuentran en el territorio el elemento central de su argumentación en torno a la gobernanza.

3.2. El modelo de gobernanza territorial. Gobierno multinivel y protagonismo de la escala local

La transformación de los Estados nacionales durante las tres últimas décadas, como consecuencia de procesos que han llevado a la aparición de nuevos actores por arriba y por debajo de aquellos, ha supuesto la reestructuración de la arquitectura institucional y de sus procedimientos para adecuarse a un contexto global complejo y cambiante.

La construcción de nuevas formas de gobierno multinivel pretende responder a la organización en red de los territorios y de sus diferentes niveles de decisión, desde lo local hasta lo global. En cierto modo, unida a esta transformación se produce también una lenta toma de conciencia territorial por parte de los actores no políticos, quienes progresivamente descubren las escalas de decisión desde las cuales sus acciones serán más eficaces.

En los próximos apartados abordaremos, en primer lugar, el paso desde los Estados nacionales hacia nuevas formas de gobierno complejas de carácter multinivel. Posteriormente, nos ocuparemos de analizar las características más significativas de los modelos de gobernanza territorial que comenzaron a tomar forma a lo largo de la década de los años noventa, especialmente en el contexto europeo.

3.2.1. Del estado nacional al gobierno multinivel. Bases para una nueva gobernanza territorial

Los Estados nación se van a caracterizar desde su origen por la concentración del poder político y administrativo en el nivel nacional de gobierno, mediante la construcción de un sistema político-territorial basado en la jerarquía, el principio de autoridad y la progresiva delimitación de unidades territoriales diferenciadas y especializadas de gobierno y administración.

Por otra parte, será a partir del siglo XIX que la concentración en los gobiernos centrales de funciones basadas tanto en la gestión y provisión de bienes y servicios públicos (educación, sanidad, pensiones, etc.), como aquellas otras orientadas a la planificación de la actividad económica, se establezca también una línea divisoria que diferenciará los campos de acción del Estado y del mercado, de lo público y de lo privado (Valls, 2002; Brugué, Gomá y Subirats, 2002a; Calame, 2009).

Esa división entre lo público y lo privado se hará más evidente con la formación del Estado del bienestar keynesiano (*welfare*) a partir del primer tercio del siglo XX. Este modelo de organización estatal se apoya en la estructura de los Estados nación, pero aporta funciones y propiedades que lo diferencian de otras formas previas. En este sentido, el Estado keynesiano procurará, en el seno de unas economías nacionales relativamente cerradas, y en el marco de una organización fuertemente burocratizada, la consecución de objetivos socioeconómicos vinculados con el logro del pleno empleo y la generalización de una producción y un consumo de masas, así como con la satisfacción de un conjunto de derechos de bienestar.

No obstante, el modelo estatal keynesiano comenzará a ser cuestionado en la década de los años setenta, en el marco de un proceso de reestructuración más amplio que se iniciará con la crisis económica. Ésta marcará el paso desde un capitalismo industrial, que había dominado las relaciones económicas y sociales durante los dos últimos siglos, hacia un nueva forma de capitalismo cognitivo, en torno al cual se estructuran una economía y una sociedad en las que la innovación y el conocimiento son factores fundamentales de desarrollo y de crecimiento económico.

Sin embargo, el surgimiento de un nuevo régimen de acumulación no sólo ha conllevado la rearticulación de las relaciones económicas y sociales establecidas tras la segunda guerra mundial, también ha transformado las relaciones político-territoriales. En este sentido, la crisis del Estado nacional implicó la aparición de nuevas formas de gobierno y gestión del territorio, caracterizadas por un cambio tanto en la forma de ejercer esas funciones como en la escala desde donde éstas se llevan a cabo (*re-scaling*).

Se ha de tener en cuenta que la desaparición del modelo estatal keynesiano, o cuando menos su profunda transformación, se ha producido a partir de la concurrencia de una serie de procesos que han venido socavando sus bases a lo largo de las últimas décadas. El aumento de las funciones públicas asumidas por los gobiernos centrales desde los años cincuenta supuso un incremento de la presión sobre los presupuestos nacionales, que pudo ser gestionada con éxito mientras duró el periodo de expansión económica. Sin embargo, con la crisis de los años setenta se evidenciaron las debilidades de un modelo de Estado sobrecargado y sin recursos económicos, por lo que su eficacia se redujo al dejar de cumplir las demandas de bienestar social de los ciudadanos.

En este contexto de deslegitimación y de crisis del Estado nacional del bienestar y de sus instituciones, surgirán nuevas interpretaciones acerca de la naturaleza y de la función que el Estado debía cumplir en el orden económico y social que comenzaba a configurarse en esos momentos.

En este sentido, resulta evidente que a lo largo de las últimas décadas se ha pasado de un modelo de Estado centralizado, concentrador, jerarquizado y dirigista a un modelo de Estado distinto. Un modelo de Estado en el que el principio de autoridad ha pasado a ser sustituido por los principios de negociación y de persuasión como modos de intervención pública y de resolución de conflictos.

Un modelo de Estado en el que también las relaciones de poder han cambiado, por cuanto que ya no se organizan exclusivamente de manera jerárquica y rígida, sino que se tiende hacia la convivencia entre esa jerarquía y la construcción de redes flexibles entre la administración y un conjunto heterogéneo de actores públicos, privados y civiles, lo que, a su vez, ha dado lugar a la aparición de diversas

metáforas como las de Estado red (Castells, 1998), el Estado negociador, el Estado estratega o el Estado partenaire (Bezes, 2005; Vaillancourt, 2007).

En consecuencia, durante los últimos cuarenta años ha ido tomando forma un entramado institucional mucho más complejo, en la medida en que el Estado y las administraciones públicas, aun siendo ellos quienes todavía establecen los grandes objetivos y los grandes principios de acción de las políticas públicas, han tendido a *desconcentrar* o *delegar* en agencias u otros organismo dependientes, como incluso a *privatizar* o *externalizar* hacia entidades del sector privado, la aplicación de estas políticas, así como la producción y/o la prestación de bienes y servicios públicos (Bezes, 2005).

Los procesos de *globalización* y de *descentralización* en la ejecución de las políticas públicas se encuentran en la base de esta transformación, ya que establecen el marco a partir del cual se desenvuelven en la actualidad las acciones de gobierno y de gestión del territorio. En relación al proceso de globalización, éste ha impulsado la creación o el desarrollo de instituciones supraestatales de carácter económico y/o político, tales como la Unión Europea (UE), el Mercosur o el NAFTA, cuya construcción ha obligado a los Estados nacionales que participan en ellas a ceder una parte de su soberanía, para que ésta sea administrada y coordinada en un nivel superior (Romero, J. y Nogué, J., 2004).

Por su parte, el proceso de descentralización ha supuesto un acercamiento del poder político al territorio, mediante la devolución de competencias, recursos y determinados poderes desde los gobiernos centrales hacia los escalones inferiores del Estado, esto es, hacia la región y, en menor medida, hacia los ámbitos locales.

Este proceso ha adquirido así una *dimensión política*, puesta de manifiesto a través del proceso de devolución de poderes ya mencionado; una *dimensión administrativa*, que ha supuesto la reorganización de las funciones y objetivos de los diferentes escalones administrativos; y una *dimensión fiscal*, encaminada a dotar a las autoridades locales de una mayor capacidad financiera, mediante la creación de nuevos mecanismos que les permitan generar sus propios recursos, así como mediante el incremento de los aportes financieros procedentes desde los niveles de gobierno superiores. No obstante, la descentralización fiscal es la dimensión más

conflictiva y la menos desarrollada hasta el momento (Hudson, 2005, citado en Davoudi, Evans, Governa y Santangelo, 2008; Presidencia Francesa de la UE, 2008).

En cualquier caso, se considera que al acercar la capacidad de gobierno hacia el territorio se ha aumentado el nivel de competencias y la legitimidad de las instituciones públicas subestatales para la gestión de los asuntos públicos, y en especial para la gestión del desarrollo territorial, por cuanto que adquieren la capacidad política para gestionar conflictos, para promover estrategias de cooperación institucional, de cohesión social y de promoción económica, y para estimular la formación de redes de actores locales, a través de las cuales canalizar el creciente interés de la sociedad y de los actores privados por participar en las tareas de gobierno y gestión del territorio (Brugué, Gomà y Subirats, 2002b; Romero y Nogué, 2004; Subirats, 2006).

En definitiva, se considera que con el proceso de descentralización se ha fomentado una institucionalidad más cercana a los problemas, potencialidades y especificidad de cada contexto local (Albuquerque, 2004), fortaleciendo así el papel de las autoridades locales como catalizadores del desarrollo local.

Sin embargo, Boisier (1998, 7) sostiene que en no pocas ocasiones el proceso de descentralización ha consistido fundamentalmente en *“traspasar la responsabilidad de gobernar de “arriba abajo” [...], sin mediar una creación de conocimiento pertinente [...], como si no se produjesen cambios estructurales cualitativos incorporados en el cambio cuantitativo de escala”*¹⁸.

Esta carencia de conocimiento no sólo se refiere a la incapacidad de los de gobiernos subestatales para interpretar correctamente los cambios externos e internos que inciden sobre sus territorios, sino también a su capacidad para intervenir sobre ellos mediante la generación de una *“ingeniería de la intervención territorial”*, que aporte información y conocimiento a partir de los cuales construir un proyecto de

¹⁸ En este sentido, Amin (2005) señala que, al menos para el caso británico, *“muy a menudo la transferencia de competencias (o descentralización) y la construcción de instituciones locales se produce -a pesar de la retórica de arrebatar control al Estado central- sin ningún ataque serio al poder de definir de otros”*, ya sean esos otros el gobierno central, organizaciones internacionales, estándares tecnológicos definidos en otras lugares, etc.

desarrollo territorial, con la participación de la sociedad local en su conjunto. En este sentido, iniciativas como LEADER han intentado paliar este problema en el marco de las políticas de desarrollo territorial llevadas a cabo en la Unión Europea.

En resumen, la reestructuración experimentada durante las últimas décadas por el modelo de Estado nacional ha llevado hacia una mayor complejidad en la aplicación de las políticas públicas, si bien, la construcción de formas de gobierno multinivel, siendo el caso europeo el ejemplo más avanzado en este sentido, parece establecer una nueva arquitectura institucional y procedimental de las mismas.

La gobernanza territorial aparece así como un nuevo modo de articular y de regular la compleja arquitectura derivada del encajamiento de diferentes escalas de decisión, al mismo tiempo que como ámbito de reflexión y de acción para generar nuevas formas de desarrollo que conduzcan hacia la consecución de una cohesión territorial sostenible.

3.2.2. La necesaria coordinación del desarrollo territorial y su concreción en la escala local

Los modelos de gobernanza relacional, tal y como expusimos con anterioridad, sostienen que, por su complejidad, los problemas socioeconómicos deben ser abordados en la actualidad por un conjunto interrelacionado de actores diversos actuando de manera coordinada y cooperativa. Esta idea es mantenida por los modelos de gobernanza territorial, pero la amplían añadiendo que ninguno de esos problemas tampoco puede ser ya resuelto por un solo nivel de decisión. Hoy en día no existen problemas que sean solamente globales o locales.

Ante este escenario, resulta necesario articular los diferentes niveles de gobierno para que, actuando también de manera coordinada y cooperativa, consigan generar políticas públicas que se adapten al territorio y no a la inversa (Farinós, 2008). Este enfoque se opone por tanto a la tradicional división administrativa de los Estados nación, en la que cada nivel de decisión formaba un compartimento estanco especializado con competencias exclusivas, y cuya relación se basaba en la jerarquía y en la unidireccionalidad (de arriba abajo).

Para la Red de Observación de la Planificación Territorial Europea (en adelante según sus siglas en inglés: ESPON), la gobernanza territorial hace mención al *proceso de organización y coordinación de actores para desarrollar el capital territorial de una forma no destructiva, con el objeto de mejorar la cohesión territorial en los diferentes niveles* (Farinós, 2007, 13).

La gobernanza territorial se entiende, por tanto, como el proceso a través del cual se organizan y coordinan las múltiples relaciones e interacciones establecidas entre actores y niveles de gobierno diversos que, operando a diferentes escalas, están presentes en un territorio. Se pretende así la movilización activa de todos ellos en la construcción colectiva de sistemas de acción pública que permitan el diseño de una visión compartida y de futuro para el territorio, apoyada en la identificación y puesta en valor del capital territorial que les es específico (Leloup, Moyart y Pecqueur, 2005; Farinós, 2008). De esta manera, el principal objetivo de la gobernanza territorial pasa por lograr la cohesión de los territorios mediante el diseño y la aplicación conjunta de estrategias de desarrollo territorial integrado y sostenible.

Por otra parte, estos modelos de gobernanza territorial aportan dos ideas clave en el debate sobre el gobierno y la gestión del territorio. En primer lugar, señalan la ya mencionada necesidad de articular los distintos niveles de gobernanza; y en segundo lugar, sitúan al territorio local¹⁹ como la pieza clave, la unidad elemental a partir de la cual se construye todo el edificio.

En relación a la primera cuestión, estos modelos consideran que se debe incrementar el diálogo entre los distintos niveles de gobernanza, como expresión de una nueva forma de gobernar que se apoya en el *principio de subsidiariedad activa*. Dicho principio resulta fundamental, por cuanto que procura que el proceso de toma de decisiones se lleve a cabo en el nivel político-administrativo más apropiado, no como consecuencia de la atribución de un conjunto de competencias exclusivas a cada nivel de gobierno (*principio de subsidiariedad*), sino como el resultado de un estilo contractual que, apoyándose en la cooperación, en la confianza y en el diálogo/negociación entre las diferentes escalas de gobierno, y entre éstas y actores

¹⁹ Se entiende aquí como territorio local a los ámbitos local y regional (ciudades; municipios, áreas urbano-rurales; regiones urbanas, regiones metropolitanas, comarcas, etc.)

no políticos cuyos intereses pueden variar en función de la escala desde la que operen sus intereses²⁰, genere continuos intercambios de experiencias y de aprendizaje entre ellas (Calame, 1996, 2008 y 2009; Farinós, 2005a y 2008; Davoudi, Evans, Governa y Santangelo, 2008).

Se trata, en definitiva, de poner en marcha un proceso basado en la gestión de los flujos de información y conocimiento acumulados por cada nivel de gobierno, así como por los diferentes actores no políticos que intervienen en los distintas escalas de la gobernanza, dando forma así a la denominada *inteligencia gubernamental o territorial*. (Sánchez de Juan, 2004; Farinós, 2007 y 2009).

La gobernanza multinivel requiere, en definitiva, de una adecuada coordinación, como mecanismo a través del cual poder gestionar la doble dinámica de competencia externa y de colaboración interna que se establece dentro y entre los diferentes escalones político-administrativos. Tal y como expresan Brugué, Gomà y Subirats, (2002a, 412), esta doble dinámica surge del hecho de que “*los municipios compiten entre ellos* [ya que buscan posicionarse mejor que el resto para la consecución de recursos, inversiones, proyectos, etc.], *pero han de colaborar para dar coherencia a proyectos regionales; las regiones compiten entre ellas, pero al mismo tiempo tienen que colaborar desde una óptica estatal; y los Estados compiten entre ellos, pero deberían cooperar para generar un determinado orden internacional*”.

De este modo, la coordinación no se reduce exclusivamente a una dimensión vertical, dirigida a gestionar las relaciones entre los diferentes niveles de gobernanza y a hacer converger las distintas políticas sectoriales que emanan de cada uno de ellos hacia objetivos comunes, sino que ha de ampliarse hacia una dimensión horizontal.

²⁰ Los intereses y el ámbito de interlocución política de una gran multinacional, por lo general, difieren de los de una pequeña empresa; lo mismo podría añadirse para el caso de una asociación empresarial o un sindicato de ámbito estatal, y una delegación provincial o local de esa asociación o sindicato, o de una asociación empresarial o de trabajadores de carácter local, o de una ONG o de una asociación de ciudadanos... En definitiva, los intereses de los actores no políticos pueden variar de nivel de decisión política, por lo que, para que la gobernanza territorial sea eficaz, el ámbito de participación de cada uno de ellos habrá de situarse allí donde se localicen sus intereses reales.

Ésta se refiere tanto a la coordinación de las relaciones que mantienen entre sí territorios de una misma escala, como a la planificación y gestión de las acciones procedentes de los diversos actores que actúan sobre un territorio, con el objeto de alcanzar una mayor coherencia territorial en sus intervenciones en relación al proyecto territorial de futuro construido por cada sociedad (Davoudi, Evans, Governa, Santangelo, 2008; Davoudi, Farinós, Paül i Carril y De Vries, 2009). Esta última forma de coordinación horizontal se opone por tanto a la denominada *gobernanza de proyecto*, bajo la cual se encuentran fórmulas de cooperación limitadas en el tiempo y en el espacio, cuyo objeto es resolver asuntos concretos de carácter sectorial bajo una óptica funcional (Eme, 2007, 164-165).

Pero, la coordinación también debe entenderse desde una dimensión participativa, que implique a la sociedad y a intereses organizados en las tareas de gobierno y gestión del territorio. Es en este punto donde la escala local aparece como la pieza fundamental en la arquitectura de la gobernanza territorial, ya que, como señala Innerarity (2010, 63), *la escala local es un campo experimental para probar nuevos procedimientos de cooperación*, pues tiene un alto nivel de auto-organización debido a la cercanía respecto de los ciudadanos, y a lo abarcable de los problemas a los que ha de hacer frente.

Como indicábamos en la introducción de este capítulo, en la actualidad el territorio comienza a ser entendido como un complejo sistema de relaciones entre actores diversos que crean vínculos con los espacios geográficos en los que desarrollan su actividad cotidiana.

La *gobernanza local* se presenta entonces como el instrumento que ha de coordinar las interacciones entre los actores clave que intervienen en un territorio concreto, mediante la generación de fórmulas innovadoras de cooperación partenarial que, aprovechando la proximidad geográfica, organizacional e institucional que ofrece el contexto local, propicien la activación de su capital social e institucional, fortalezcan la cohesión social de la comunidad local, y procuren la creación conjunta de un proyecto territorial de futuro, así como la aplicación de estrategias que faciliten la consecución de dicho proyecto territorial (Colletis y Gilly, 1999; OCDE, 2001; Leloup, Moyart y Pecqueur, 2005; Zurbano, 2008). En definitiva, la gobernanza significa cada vez menos la capacidad de tener preparadas soluciones ante cualquier

problema, como el desarrollo de las capacidades que permitan resolverlos satisfactoriamente (Innerarity, 2010).

El territorio local se convierte, pues, en el resultado y al mismo tiempo en el campo de juego de los procesos de la gobernanza territorial (Davoudi, Evans, Governa y Santangelo, 2008). Es la escala donde ésta se materializa, donde colaboran y negocian los distintos niveles de gobernanza que se yuxtaponen en ella (Amin, 2005), donde se aplican las políticas y las estrategias diseñadas en cada uno de ellos, y en donde se reflexiona activamente, esto es, partiendo de la acción colectiva sobre un territorio común, en busca de nuevas formas de desarrollo más sostenible y a escala humana, que vuelvan a vincular a las comunidades locales con sus entornos, y, partiendo de este vínculo, a conectarlas con otras comunidades locales próximas o no.

En resumen, la gobernanza territorial no ha de entenderse como un mero instrumento jurídico de reparto de competencias entre niveles de gobierno, sino como un sistema de acción política encaminado a favorecer y a coordinar la participación en el desarrollo territorial sostenible de múltiples actores y niveles de gobierno interrelacionados, en un juego de suma positiva que acaba concretándose en la escala local.

4. Consideraciones finales

Tal y como avanzábamos en la introducción de este capítulo, desde los años setenta del siglo pasado la sociedad está inmersa en un periodo de profundo cambio institucional, que le lleva hacia una nueva época. De esta manera, las estructuras que durante los siglos precedentes habían dominado las relaciones sociales, económicas y políticas se han visto ahora cuestionadas, y se buscan otras que se adapten mejor a la realidad que desde hace ya cuarenta años está tomando forma.

En este sentido, el territorio emerge como elemento capaz de sustituir al mercado en la mediación entre las relaciones sociales, económicas y políticas. Para algunos autores (Calame, 2009), como ya hemos señalado, no se trata de un descubrimiento de lo territorial, sino de su recuperación tras un largo periodo de seis siglos de transición, en el que el territorio, como consecuencia de las visiones

mercantilistas, fue progresivamente transformándose en un espacio neutro, aséptico, en un mero contenedor de objetos.

A lo largo del presente capítulo, hemos analizado algunas de los modelos teóricos que sitúan al territorio en el centro de su argumentación sobre el desarrollo. Estos modelos han recuperado la noción de territorio como el resultado de un proceso de construcción y de regulación social. De esta manera, focalizan su atención en los vínculos que se establecen entre las dimensiones social y económica del desarrollo, a las que con posterioridad se ha incorporado también la dimensión ambiental, a través del análisis de los actores y de los procesos dinámicos de cambio y desarrollo engendrados por sus relaciones (Salom, 2003).

Asimismo, estas teorías han devuelto a la escala local el protagonismo perdido durante los últimos siglos, contrarrestando así a quienes, a través de la máxima “*Piensa globalmente y actúa localmente*”, defendían la hegemonía de un mundo globalizado e internacionalizado. Los modelos teóricos del desarrollo territorial integrado han dado la vuelta a esta máxima, y defiende la reflexión hecha desde lo local, desde el territorio de la proximidad y de lo concreto, desde la escala humana, para intervenir en la esfera global con mayores garantías.

En definitiva, el enfoque del Desarrollo Territorial Integrado se ha articulado en torno a tres elementos fundamentales: la red como *estructura* que da forma a las relaciones sociales, económicas y políticas en términos de cooperación y resolución de conflictos; la gobernanza como *proceso* a través del cual se regula y coordina a diferentes escalas todo este conjunto de relaciones para, en suma, dotarlas de sentido y cohesionarlas; y la innovación como *meta* que hace avanzar de manera conjunta a las sociedades, a sus instituciones y a sus sistemas productivos hacia la consecución de una desarrollo territorial integrado y sostenible.

En el próximo capítulo abordaremos el análisis de la iniciativa comunitaria Leader, como laboratorio a través del cual la Unión Europea ensayó la aplicabilidad del enfoque territorial del desarrollo, y desplegó el armazón de la nueva fórmula de gestión a través de la gobernanza territorial.

Capítulo 3: El desarrollo rural en la Unión Europea

1 Introducción

La iniciativa europea de desarrollo rural LEADER (Liason Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale) comienza a implementarse en la primera mitad de los años noventa del siglo pasado. Su aparición responde al interés de las autoridades comunitarias por solucionar la profunda crisis económica, social e identitaria por la que estaban atravesando una parte importante de los espacios rurales desde mediados de los años setenta. Esta situación de atraso estaba generando al mismo tiempo un incremento de los desequilibrios regionales en la Unión Europea (UE), dificultando así su proceso de integración económica y política.

Tras la segunda guerra mundial los espacios rurales europeos se habían integrado en el sistema económico de posguerra asumiendo la doble función de producción de alimentos por un lado, y de suministro de mano de obra a las zonas industriales en crecimiento por otro. Con las crisis de los años setenta y ochenta la situación cambia; las zonas industriales dejan de absorber la mano de obra sobrante en el campo, mientras que éste se ve inmerso en una profunda crisis motivada por la propia situación económica general, pero también en el ámbito comunitario por el éxito, aunque parezca contradictorio, que había tenido la Política Agraria Común (PAC).

Esta política había surgido en los años sesenta con el objetivo de aumentar la producción de alimentos en la entonces Comunidad Económica Europea, implantando para ello un sistema cerrado, proteccionista y fuertemente subvencionado. El sistema funcionó generándose abundantes excedentes que con la crisis económica mundial no encontraron acomodo en unos mercados internacionales cada vez más abiertos y competitivos, por lo que el logro del objetivo propuesto acabó convirtiéndose en una pesada carga para la Comunidad, que se vio obligada a mantener de manera artificial un modelo agrario inviable, cargando sobre el presupuesto comunitario sus elevados costes.

A mediados de los años ochenta las autoridades comunitarias asumen la imposibilidad de mantener este sistema y, a lo largo de la década siguiente, proceden

a su desmantelamiento, en el marco de una transformación más amplia que está teniendo lugar en la UE desde la entrada en vigor del Acta Única Europea (AUE) en 1987.

La introducción de tres nuevos Títulos en el Tratado Constitutivo de Roma (1957) a través del AUE supone un cambio de enfoque y de prioridades políticas en la UE, puesto que se añaden nuevos objetivos que exigían reformas en las políticas comunitarias para poder alcanzarlos. Se trata del Título V sobre Cohesión Económica y Social, con el que se pretende abordar las desigualdades regionales; el Título VI sobre Investigación y Desarrollo Tecnológico, como base para construir unas economías europeas competitivas en el marco de la globalización; y el Título VII sobre Medioambiente, destinado a implantar un desarrollo social y ambientalmente sostenible en el conjunto de la UE.

Con el tiempo, esos tres objetivos evolucionarán y se articularán en torno a estrategias globales estrechamente interrelacionadas, que intentan abordar los desequilibrios territoriales europeos (Estrategia Territorial Europea), el desarrollo de una economía basada en el conocimiento (Estrategia de Lisboa) y el desarrollo sostenible en la UE (Estrategia de Gotemburgo).

En este sentido, las reformas de los fondos estructurales de 1988 y de la PAC cuatro años más tarde, se enmarcan dentro de ese proceso general de cambio, abriendo un nuevo tiempo para el mundo rural europeo. La reforma de los fondos estructurales implicó la institucionalización de la política regional, que se convierte en el principal instrumento comunitario en la lucha contra los desequilibrios regionales.

Adscritas a esa política aparecen las iniciativas comunitarias, entre ellas Leader, que ponen en práctica enfoques innovadores para el desarrollo de sectores y territorios en crisis. Por su parte, con la reforma de la PAC se inicia el progresivo desmantelamiento del sistema de ayudas a la producción agraria, vigente desde los años sesenta, y se introduce una perspectiva amplia del sector agrario, que observa a éste más allá de su función productiva.

De esta manera, toman forma los dos enfoques bajo los cuales la UE irá construyendo un nuevo *argumento* para los espacios rurales (Ramos y Romero, 1995). Por un lado, el enfoque territorial expresado a través de la iniciativa Leader,

que, incluida en la política regional, pretende ensayar un modelo de desarrollo integrado, sostenible y multisectorial. Se considera que el sector agrario ya no es el único motor de la mayor parte de las economías rurales, por lo que se potencian otros sectores económicos.

Para ello, se da un mayor protagonismo a los actores locales en la ejecución y diseño de las estrategias de dinamización económica, al mismo tiempo que se apuesta por la sostenibilidad social y ambiental como medio para mejorar la calidad de vida en estos espacios, pero también como medio para diversificar su base económica. La conservación del entorno natural y del medio de vida tradicional son factores que satisfacen las nuevas necesidades de ocio y esparcimiento de los habitantes de las ciudades. En este sentido, se apuesta también por intensificar las relaciones urbano-rurales bajo una nueva perspectiva basada en la complementariedad y no el dominio de lo urbano sobre lo rural.

El otro enfoque bajo el cual la UE actúa sobre los espacios rurales es el agroambiental. Esta postura mantiene un carácter sectorial, pues considera que la agricultura sigue siendo la principal actividad económica en estos espacios, pero introduce variaciones respecto al enfoque tradicional a través del concepto de la multifuncionalidad. Se considera que las explotaciones agrarias han de cumplir una doble función productiva, ya que al mismo tiempo que han de mantener su capacidad de producir alimentos para los mercados, han de generar también bienes intangibles de carácter público orientados hacia la conservación del entorno ambiental, e incluso hacia la ordenación de los espacios rurales.

En definitiva, se defiende un sector agrario competitivo, eficiente y sostenible que produzca alimentos de calidad y conserve en buenas condiciones el entorno ambiental en el que se desarrolla (Plaza, 2006).

Ambos enfoques, el territorial y el sectorial, irán evolucionando a lo largo de la década de los años noventa y principios de la actual, en la medida en que la propia UE también evoluciona y necesita introducir cambios en su modo de actuación política para acometer los nuevos retos. El más importante de todos ha sido sin duda la ampliación hacia 12 nuevos Estados pertenecientes en su mayor parte al antiguo bloque socialista de la Europa del Este, que va a suponer la ampliación del mercado europeo y de los intercambios comerciales, pero también la acentuación de las

disparidades territoriales. Éstas van a ser especialmente graves en las áreas rurales, dados los problemas estructurales que presentan sus sistemas agrarios y la importancia que estos tienen en sus respectivas estructuras económicas.

Para abordar esos cambios, la UE ha elaborado diversos documentos que a lo largo de la última década han ido poniendo los cimientos del nuevo sistema de actuación política. En el ámbito general, el documento más relevante va a ser la *Estrategia Territorial Europea* (Comisión Europea, 1999a), puesto que sugiere sustituir la regionalización de las políticas comunitarias, llevada a cabo a lo largo de los años noventa, por la planificación territorial estratégica como *modus operandi* de la Unión.

La ETE va a suponer la definición de un nuevo modo de abordar los objetivos generales propuestos en el AUE, un nuevo modo que va a variar los procedimientos institucionales tradicionales a través del desarrollo del principio de subsidiariedad y de nuevas formas de gobernanza. Pero también va a suponer un cambio en las propias políticas comunitarias, en especial en la política regional, convertida ahora en política de cohesión, y en la PAC, que con la aprobación del documento *Agenda 2000: Por una Europa más fuerte y más amplia* (Comisión Europea, 1997) va a impulsar el proceso de cambio del modelo agrario y rural europeo.

En este sentido, la principal novedad que introduce la Agenda 2000 va a ser la institucionalización de la política de desarrollo rural como segundo pilar de la PAC. De esta manera, se materializaba una de las demandas que venía realizándose desde hacia algunos años en diversos foros, en especial desde la celebración de la I Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural celebrada en 1996 en Cork. Sin embargo, este primer intento de institucionalización de la política de desarrollo rural se hará bajo un marcado enfoque sectorial, y no será hasta el año 2003 que la PAC experimente un cambio en profundidad para ajustarse a los principios y orientaciones surgidos con la ETE.

Entre 2003 y 2004 se produce la reforma del primer pilar: la política de mercados. Esa reforma es un paso casi definitivo en el abandono del modelo agrarista que había sostenido a la PAC durante 40 años, al sustituir las ayudas a la producción agraria por ayudas a las rentas, así como por incidir en la multifuncionalidad del sector como nuevo paradigma de esta política. Por su parte, el

segundo pilar de la PAC acomete su reforma en 2005, a través del Reglamento 1698/2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural.

El cambio que se produce en esta política venía inspirado por las conclusiones de la II Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural celebrada en Salzburgo en 2003. En cualquier caso, la principal novedad que aporta esa reforma tiene que ver con el enfoque adoptado por la misma, al asumir la visión estratégica en la planificación y aplicación del desarrollo rural.

El enfoque territorial estratégico va a centrar su atención en las nuevas formas de gobernanza del territorio, basadas en el principio de subsidiariedad, en la coordinación entre diferentes niveles de gobierno y en la cooperación entre estos y la sociedad civil y los actores privados. La definición de la unidad territorial más adecuada para la gestión del desarrollo resulta también un elemento clave para este enfoque, por cuanto que va a clarificar las instituciones y el tejido social que participarán en ella. En última instancia, la capacidad de respuesta competitiva de un territorio dependerá de la mayor o menor actitud proactiva y responsable que muestren tanto su tejido social como institucional en el diseño, aplicación y seguimiento de estrategias de desarrollo, lo que implica un continuo proceso de aprendizaje social.

Este enfoque ha venido ensayándose especialmente en el marco de la iniciativa comunitaria Leader a lo largo de los quince años en que ésta se ha aplicado (1991-2006). De ese modo, Leader ha actuado como un laboratorio de pruebas, mediante el cual la Comisión ha ensayado y verificado la validez del modelo de intervención territorial para afrontar los actuales retos del mundo rural europeo. En el marco de la actual política de desarrollo rural la iniciativa comunitaria desaparece como tal, pero se incorpora como metodología de aplicación de esta política conservando para ello el principal elemento que ha definido a Leader desde su aparición: los Grupos de Acción Local (GAL). Estos grupos se constituyen como asociaciones de desarrollo a través de las cuales se pretende canalizar la participación de la sociedad y del tejido institucional locales. Sobre ellos ha descansado gran parte del éxito de Leader, puesto que en general han sido capaces de cohesionar territorios y sociedades rurales en torno a un proyecto de desarrollo común aplicado a una escala supramunicipal.

En la actual política de desarrollo rural los GAL siguen cumpliendo la misma función, pero se amplían sus capacidades y sus responsabilidades. Ahora se abre la posibilidad de incluir medidas y actuaciones de tipo agrario y agroambiental en sus estrategias de desarrollo, cuya aplicación había estado restringida hasta la fecha a las asociaciones agrarias, a los agricultores y ganaderos y a las administraciones públicas. Este aparentemente pequeño cambio es de una gran trascendencia, pues permite pensar que en el futuro estos grupos pasarán a gestionar íntegramente el desarrollo de las comarcas rurales en el marco de una única política rural, que va a profundizar y a desarrollar la implantación a escala comunitaria de una nueva institucionalidad, de unas nuevas formas de gobernanza del territorio.

Considerando, pues, el importante y creciente papel de los GAL en el desarrollo rural, esta investigación, a través de los estudios de caso, intenta detectar aquellos elementos a través de los cuales podamos establecer en qué medida dichos grupos están capacitados para asumir responsabilidades, que hasta el momento concentra la administración pública en sus diferentes niveles de gobierno. Pero antes parece conveniente situar el contexto político e institucional en el que los GAL han surgido.

Para ello, y sin ánimo de ser exhaustivos, en los apartados siguientes se describe en primer lugar el proceso histórico que ha seguido la UE hasta la aprobación de la actual política de desarrollo rural. A continuación, se realiza una revisión general de la iniciativa comunitaria Leader, con el objetivo de conocer qué papel ha jugado esta iniciativa en la evolución reciente del desarrollo rural en la UE, teniendo en cuenta para ello su papel como laboratorio en el cual se han experimentado las distintas dimensiones del enfoque territorial y estratégico; así como, se describirá también el proceso evolutivo que han seguido los GAL hasta el momento actual. El capítulo se cierra con unas consideraciones finales.

2. La Política de Desarrollo Rural europea. Antecedentes, evolución y situación actual

2.1. La Política Agrícola Común y el debate regional. Primeros tiempos (1957-1975)

El nacimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE), a partir del Tratado de Roma de 1957, tiene lugar en medio de un intenso debate entre postulados teóricos y políticos de corte keynesiano y liberal. De esa confrontación entre teorías y políticas del desarrollo antagónicas saldrán dominantes las segundas, plasmando gran parte de su ideario en el articulado del Tratado Constitutivo (Rodríguez Pose, 1993).

Para Lázaro (1988, 3), el predominio de las teorías liberales, en el substrato ideológico de la naciente CEE, respondía a la voluntad de edificar “*un escaparate de las virtudes del sistema de economía de mercado y de la ley de la oferta y la demanda*”, a las puertas del bloque socialista de la Europa del Este. Sea como fuere, esa apuesta por las teorías económicas liberales tuvo implicaciones tempranas sobre el proceso de construcción europea. La fe ciega en la capacidad de los mecanismos del mercado para corregir los desajustes que su propio funcionamiento generaba, provocaron una ausencia casi total en el articulado del Tratado de Roma de elementos que permitiesen habilitar una Política Regional Comunitaria, destinada a garantizar y promover “*un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad*”, tal y como se sostenía en el artículo 2 del propio Tratado²¹.

Sin embargo, en el Texto Constitutivo sí se establecían los elementos que permitían poner en marcha tanto una Política Social (Título III), orientada a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la mano obra de los países miembros, como una Política Agraria Común (Título II), destinada a dotar a la CEE de la estabilidad e

²¹ Solamente en los artículos 92.2.c y 93.a, .b y .c del Texto constitutivo se prevén ayudas excepcionales destinadas a favorecer el desarrollo de regiones con un nivel de vida anormalmente bajo o ayudas destinadas a promover proyectos de interés para el conjunto de la Comunidad, siempre y cuando no supusiesen una alteración del libre mercado común

independencia alimentarias necesarias para edificar su integración económica y política.

Esta última política, que es la más importante de cuantas se han desarrollado en la Comunidad Europea desde su origen²², nace apoyada sobre tres principios contradictorios con la filosofía que impregnaba el Tratado de Roma. Esos tres principios eran:

- *Unidad de mercado*: basada en la defensa de un mercado interior de alimentos libre de barreras, al mismo tiempo que se fijaban precios garantizados comunes para un conjunto amplio de productos. Estos precios de garantía, establecidos a partir de las distintas Organizaciones Comunes de Mercado (OCM), eran elevados, ya que su objetivo pasaba por asegurar las rentas agrarias en la Comunidad.
- *Preferencia comunitaria*: supone el establecimiento de un sistema de protección frente a la competencia externa. Es consecuencia directa del anterior principio, puesto que al fijar unos elevados precios garantizados a la producción, el precio final de venta de los alimentos europeos se encarecía frente a los de países competidores.
- *Solidaridad financiera*: dados los altos costes de mantenimiento de la PAC diseñada se apostó por recurrir al Presupuesto Comunitario como forma de sostenerla. Para ello se crea en 1962 el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrarias (FEOGA) (Consejo de las Comunidades Europeas, 1962). Éste sufrirá una modificación sustancial en 1964 a través del Reglamento 64/17/CEE, al quedar dividido en dos secciones, la sección Garantía y la sección Orientación (Consejo de las Comunidades Europeas, 1964). Cada una de ellas pasará a su vez a financiar las actuaciones vinculadas a las dos políticas que sostenían a la PAC, la *política de precios y mercados*, encargada

²² Para algunos autores no sólo ha sido la principal política comunitaria, sino que, de hecho, durante muchos años la PAC ha sido “*la única política verdaderamente común de la Unión Europea*” (García Delgado y García Grande, 2005), además de servir como “*laboratorio del mercado común*” (Nieto, 1998).

de regular la producción y comercialización de los productos agrarios (sección Garantía), y la *política de estructuras*, dirigida a reducir los efectos negativos provocados por la existencia de diferentes estructuras agrarias entre los países miembros (sección Orientación).

En definitiva, se trata de una política que, pese a intentar disfrazarse de libre mercado, es una “política intervencionista en sus fundamentos, proteccionista en sus objetivos y contradictoria con los principios y fines del Mercado Común” (Montes, 1993, 26-27). Fueron precisamente las consecuencias derivadas de sus contradicciones las que, junto a otros factores concurrentes, devolvieron el protagonismo al discurso regionalista en la Comunidad Europea, a finales de los años sesenta y principios de los setenta.

Ante la hegemonía de otros postulados, la cuestión regional había quedado soterrada desde la aprobación del Tratado de Roma, lo que no significa que hubiese desaparecido totalmente durante este periodo²³. Sin embargo, y como acabamos de señalar, la coincidencia de una serie de circunstancias a finales de los años sesenta permite que el proceso de reflexión regional adquiriera una notoriedad cada vez mayor. Estos factores tienen que ver con:

- *Efectos negativos del éxito de la PAC*. El apoyo decidido con que había contado la política de precios y mercados desde el origen de la PAC tuvo como consecuencia el rápido incremento de la producción agraria. Esto acabó generando un doble problema de, por un lado, incremento progresivo de los excedentes alimentarios y del coste asociado a su gestión, y por otro, de creciente diferenciación regional entre las propias regiones agrarias y entre

²³ Así lo demuestran algunos de los eventos que tuvieron lugar a lo largo de los años sesenta (Rodríguez Pose, A. 1993): *Conferencia sobre Economías Regionales* (1961); *Informe sobre Política regional en la Comunidad Económica Europea* (1964); *Informe sobre la Primera Comunicación de la Comisión de la CEE sobre Política Regional* (1966); *Creación de la Dirección General de Política Regional en la Comisión Europea*; (1968); *Proposición de una Decisión del Consejo relativa a la organización de medios de acción de la Comunidad en materia de desarrollo regional* (1969).

éstas y las zonas urbanas de la Comunidad en cuanto a renta y condiciones generales de vida.

Ambos problemas fueron recogidos en el *Memorandum sobre la Reforma de la Agricultura en la Comunidad Económica Europea*, más conocido como Informe o Plan Mansholt (Comisión Europea, 1969), en el que además se señalaban dos aspectos interesantes en relación al futuro de la PAC y del discurso regional:

- Por un lado, se hace mención a la incapacidad de la política de precios y mercados de, por sí sola, aportar soluciones a las dificultades estructurales y coyunturales a las que se enfrentaba el sector agrario en la Comunidad. Sería por tanto necesaria la contribución de la Política de Estructuras Agrarias.
- Por otro lado, el informe insistía en la necesidad de reconocer la diversidad regional de las estructuras agrarias europeas²⁴, como paso previo a la concentración de las ayudas financieras procedentes del FEOGA-Orientación y del Fondo Social Europeo (FSE) en aquellos territorios más desfavorecidos. Se pensaba que mediante la concentración territorial de esfuerzos se solucionarían las disparidades regionales en la Comunidad.

Finalmente, este Plan, que según Tracy (1994) contenía propuestas para crear por sí mismo una política estructural común, sólo se aprobó parcialmente a partir de la promulgación en 1972 de tres Directivas de carácter socioestructural: la Directiva 159/72/CEE sobre modernización de explotaciones; la Directiva 160/72/CEE de incentivación al cese de la actividad agraria; la Directiva 161/72/CEE sobre cualificación profesional de los agricultores.

²⁴ En este sentido, establecía tres categorías-tipo de regiones (industriales, semiagrícolas y esencialmente agrícolas) según el peso que el sector agrario tenía en sus sistemas socio-productivos. El objetivo de esta clasificación era “mostrar que para ser efectiva la reforma de las estructuras agrícolas debía estar fuertemente diferenciada de una región a otra” (Comisión Europea, 1969)

- *Ineficacia de las políticas liberales para corregir los desequilibrios regionales en la Comunidad Europea.* Este hecho se hizo cada vez más evidente en los primeros años setenta, cuando la crisis estructural evidenció las disparidades regionales que se habían ido fraguando durante la década anterior. Los mecanismos del mercado demostraron su incapacidad para evitar desajustes en la distribución territorial de la actividad económica y para actuar sobre las consecuencias derivadas de dichos desajustes. Por otro lado, con la crisis muchas áreas de antigua industrialización entraron en declive, pasando a formar parte de las denominadas zonas desfavorecidas de la CEE, junto a las áreas rurales con dificultades estructurales.
- *Ampliación de la CEE hacia Dinamarca, Reino Unido e Irlanda (1973).* Esta ampliación supuso:
 - un incremento de las disparidades regionales por la incorporación de Irlanda, con una economía fundamentalmente agraria, y de regiones industriales inglesas en declive
 - apertura del debate sobre la desigual distribución del Presupuesto comunitario en favor de la Política de precios y mercados (PAC). El Reino Unido, al que posteriormente se unió Italia, consideraba que esa política favorecía a las agriculturas del centro y norte de Europa, proponiendo la creación de una política y de un fondo regionales como medio para recuperar una parte de su contribución a las arcas comunitarias
- *Cambio de orientación política en los gobiernos europeos.* A finales de los años sesenta gran parte de los gobiernos nacionales europeos giraron hacia posturas políticas de centro-izquierda. Se trataba de gobiernos más intervencionistas y favorables a la creación de una Política Regional Comunitaria, tal y como se puso de manifiesto en las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno celebradas en París en 1972 y 1974, en las que se

acordó elaborar un Reglamento por el que se creaba el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)²⁵.

La aparición del FEDER abre una nueva etapa en el debate regional europeo en la que los organismos comunitarios no sólo reconocían la existencia de desequilibrios, sino que expresaban su voluntad de actuar sobre los mismos. Se pasa de una fase dominada por las propuestas teóricas a otra en la que la teoría comienza a sustanciarse en forma de medidas, actuaciones y reglamentaciones concretas que contribuyen a la generación de un proceso de retroalimentación, a partir del cual teoría y práctica irán configurando progresivamente una política regional europea, que finalmente será promulgada en 1986 con la aprobación del Acta Única Europea (AUE).

2.2. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Orígenes de la Política Regional Europea (1975-1986)

La aparición del FEDER se produce en un contexto general marcado por los efectos derivados de la crisis económica mundial de los años setenta. Su incidencia sobre espacios de industrialización tradicional trajo consigo la incapacidad de esas áreas para seguir absorbiendo mano de obra que procedía en su mayor parte de las zonas rurales en declive. El agravamiento de las disparidades regionales obligó a los organismos comunitarios a actuar en la búsqueda de soluciones efectivas y rápidas, ya que tales desequilibrios suponían una dificultad añadida al proceso de integración económica y monetaria (Casanovas, 1984).

En este sentido, las autoridades europeas, y en especial la Comisión, perciben que mientras su papel se viese reducido a complementar los programas de desarrollo llevadas a cabo por cada Estado miembro, la reducción de las disparidades territoriales en el conjunto de la Comunidad seguiría siendo muy complicada. Por tanto, progresivamente irán adquiriendo una mayor autonomía y capacidad financiera

²⁵ Règlement (CEE) n° 724/75 du Conseil, du 18 mars, portant création d'un Fonds Européen de Développement Regional (Consejo de las Comunidades Europeas, 1975a)

y de actuación a través de las sucesivas modificaciones llevadas a cabo en los Reglamentos reguladores del FEDER, así como mediante la regionalización de las distintas políticas estructurales, entre ellas la política agraria de estructuras.

La norma que había creado al FEDER se modifica por primera vez en 1979, a través del Reglamento 214/79, de 6 de febrero (Consejo de las Comunidades Europeas, 1979). Éste nuevo documento introdujo una pequeña pero significativa variación en el reparto del Fondo. En la norma de 1975 se señalaba que la distribución total del FEDER debía llevarse a cabo entre los países miembros siguiendo un sistema proporcional de cuotas. Este sistema otorgaba al fondo regional un carácter subsidiario, por cuanto que los Estados miembros, al no haberse diseñado previamente unos objetivos compartidos a escala comunitaria, lo utilizaron como complemento financiero a sus respectivas políticas regionales (Rodríguez Pose, 1993).

En un intento por corregir esta situación, el nuevo Reglamento especificaba que debía hacerse una reserva del 5% del fondo, a la que se denominó de «*fuera de cuota*», para la puesta en marcha de actuaciones estructurales de carácter regional, en las que debía prevalecer el interés comunitario frente a los distintos intereses nacionales. La importancia de esas actuaciones, que recibían el nombre de «*acciones comunitarias específicas de desarrollo regional*», radica en que materializan sobre el territorio la voluntad de las autoridades europeas de asumir como propios los desequilibrios regionales de cada Estado miembro (Lázaro, 1988).

En 1984 este sistema de asignación del Fondo y de intervención sobre el territorio sufre una nueva modificación²⁶ y del «fuera de cuota» se pasa a las denominadas «horquillas», o «sistema de bandas», y de las acciones específicas de desarrollo regional a los programas comunitarios y a los programas nacionales de interés comunitario.

Con el sistema de «horquillas» se suprimieron las cuotas fijas para cada Estado miembros, y en su lugar se estableció una nueva forma de reparto basada en el establecimiento de un límite inferior y otro superior para cada país. La cantidad

²⁶ Reglamento 1787/84, de 19 de junio, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Consejo de las Comunidades Europeas, 1984)

que cada uno de ellos podía recibir se encontraba entre ambos límites. Sin embargo, tal y como se señala en el artículo 3.4 del Reglamento de 1984, los Estados sólo tenían garantizado el límite inferior, no así las cantidades situadas entre el límite inferior y el superior, cuyo reparto dependía de si las solicitudes presentadas por cada Estado se ajustaban a las prioridades y criterios regionales determinados por los organismos comunitarios. De esta manera, y como señala Lázaro (1991), el nuevo sistema de distribución del FEDER aumentó la discrecionalidad y la autonomía de las decisiones comunitarias:

“Si se tiene en cuenta que los límites inferiores de las horquillas de los doce Estados sumaban el 88,63%, ha de entenderse que ese es el porcentaje del fondo europeo del desarrollo regional que obligatoriamente había de repartirse a petición de cada socio, manifestada en forma de solicitud de financiación para sus proyectos. El 11,37% restante hasta alcanzar el 100% se asignaba a unos u otros Estado y proyectos en razón de su mayor o menor aproximación a las prioridades de la política regional comunitaria, apreciación no exenta de discrecionalidad, que no es lo mismo que arbitrariedad” (Lázaro, 1991, 24).

Por su parte, los programas comunitarios y los programas nacionales de interés comunitario suponen un avance en el plano metodológico. Frente a las acciones comunitarias específicas y puntuales recogidas por el anterior Reglamento, se apuesta ahora por la coordinación entre las distintas actuaciones de desarrollo regional con un carácter plurianual.

Por otra parte, la diferencia entre ambos tipos de programas se encuentra en que los programas comunitarios afectaban al territorio de varios Estados, y por tanto la iniciativa de su desarrollo corría a cargo de la Comisión, mientras que los programas nacionales de interés comunitario se emprendían por iniciativa de los Estados miembros *“en colaboración con las autoridades u organismos afectados”*, abriéndose de esta manera la participación a las entidades regionales y locales en la elaboración de la política regional.

El objetivo de estos últimos programas era “favorecer la convergencia de las economías de los Estados miembros mediante la reducción de las disparidades regionales” (Consejo de las Comunidades Europeas, 1984).

En lo que se refiere a la regionalización de la política agraria de estructuras, ésta tuvo dos de sus exponentes en la *Directiva 268/75/CEE sobre la agricultura de montaña y determinadas zonas desfavorecidas*, y en los *Programas de Desarrollo Integrado* y los posteriores *Programas Mediterráneos Integrados*. En este sentido, la Directiva 268/75/CEE sobre agricultura de montaña y determinadas zonas desfavorecidas fue aprobada el 28 de abril de 1975 (Consejo de las Comunidades Europeas, 1975b).

En ella se reconocía la dimensión regional de la política agraria comunitaria, al considerar las limitaciones estructurales de algunos territorios para las actividades agroganaderas (altitud, pendiente, escasa productividad de los suelos, escasez de recursos hídricos o condiciones climáticas desfavorables) y la necesidad de compensar a los profesionales del sector que vivían en ellos.

Por vez primera se autoriza el uso de ayudas directas bajo la fórmula de las *Indemnizaciones Compensatorias*, dirigidas a frenar el despoblamiento y el abandono que padecían las zonas estructuralmente desfavorecidas, así como a conservar su medio natural y su paisaje, recursos cada vez más valorados por las sociedades urbanas europeas.

Pero además, con esta Directiva se introduce otra novedad vinculada al uso conjunto de Fondos Estructurales²⁷ para la realización de inversiones en equipamientos colectivos (camino de acceso, electricidad, agua potable o depuración de aguas en zonas con vocación turística). En este caso se trató del FEOGA-Orientación y del FEDER, pero lo llamativo del vínculo establecido entre ambos instrumentos de financiación fue que el mismo no se hizo explícito en la Directiva sobre agricultura de montaña, sino en el artículo 4.1.c del Reglamento creador del FEDER que, como se recordará, había sido promulgado un mes antes que la Directiva de montaña (ver nota al pie 5). Dicha circunstancia sólo puede

²⁷ Los tres fondos estructurales son el Fondo Social Europeo (FSE), el FEOGA-Orientación y el FEDER.

entenderse como la expresión de la voluntad de los organismos comunitarios por vincular la política regional a la política de estructuras agrarias.

Por otro lado, en un intento por limar el rechazo que la política agraria de estructuras despertaba entre los Estados miembros, tanto por su coste, como por la drásticas medidas de ajuste que proponía, así como por la percepción que tenían los gobiernos estatales de invasión de sus competencias por parte de la Comisión, la Directiva 268/75 les otorgó a estos un papel destacado en la aplicación de la norma, implementando una metodología ya señalada en el Reglamento creador del FEDER²⁸.

Los Estados debían adaptar sus legislaciones a los criterios y métodos establecidos por la Comisión, y a partir de esa adaptación podían delimitar en el interior de sus fronteras las zonas que iban a figurar en la lista comunitaria de áreas desfavorecidas, así como las indemnizaciones que percibirían cada una de ellas en función de la gravedad de los obstáculos existentes. En definitiva, la Comisión intentaba de esta manera establecer un partenariado con los Estados miembros, partenariado que ha sido observado por algunos autores como el “*germen del principio de subsidiariedad*”²⁹ (Delgado, 2004, 208).

En cuanto a los Programas de Desarrollo Integrado, estos se iniciaron en 1981³⁰, aunque en 1985 se ampliarán hacia regiones mediterráneas de Italia, Francia y Grecia bajo el nombre de Programas Mediterráneos Integrados. En ambos casos, su implementación coincidió con sucesivas ampliaciones de la Comunidad, en 1981

²⁸ Según el artículo 3 del Reglamento 724/75: “*Las regiones y zonas en favor de las cuales el FEDER puede intervenir están limitadas a las zonas de ayudas establecidas por los Estados miembros en aplicación de sus regímenes de ayudas con finalidad regional*”

²⁹ El Principio de Subsidiariedad quedará definitivamente institucionalizado en 1993 con la aprobación del Tratado de Maastricht, aunque con la reforma de los fondos estructurales de 1988 quedará bastante definido, a través del denominado Principio de Cooperación. (ver siguiente subapartado).

³⁰ Los tres primeros programas se implementaron en las Islas Occidentales escocesas (Reglamento (CEE) N° 1939/81 del Consejo), en el Departamento francés de Lozère (Reglamento (CEE) N° 1940/81 del Consejo) y en Zonas desfavorecidas de Bélgica (Reglamento (CEE) N° 1941/81 del Consejo). Entre 1981 y 1986 llegaron a implementarse hasta 20 programas integrados.

hacia Grecia y en 1985 hacia España y Portugal, por lo que estos programas intentaron *“ayudar a aquellas zonas con un mayor retraso [...] a adaptar sus economías a las condiciones de competitividad en la agricultura”* que se suponía iba a provocar estas ampliaciones, en especial, la de España y Portugal (Delgado, 2004, 213).

Con estos Programas de Desarrollo se aplica por primera vez el enfoque integrado del desarrollo y, frente al carácter asistencial de las indemnizaciones compensatorias y del resto de actuaciones vinculadas a la Directiva sobre agricultura de montaña, se ensayaba ahora una nueva fórmula basada en la aplicación de una metodología de carácter multisectorial. Partiendo de la elaboración de un programa estructurado por parte del Estado beneficiario, según requisitos establecidos por la Comisión, se buscaba la coordinación entre acciones financiadas mediante los tres fondos estructurales.

Esa concentración de medios iba dirigida a mejorar la comercialización y la transformación de los productos agropecuarios, así como a generar las infraestructuras necesarias para activar otros sectores económicos como el turismo, la artesanía, la industria o cualquier otra actividad complementaria que mejorase la situación socioeconómica de la región en cuestión.

Sin embargo, la ampliación de la Comunidad Europea hacia Grecia, España y Portugal no sólo implicó la puesta en marcha de estos programas, sino que tuvo otras repercusiones aún mayores al agravar las diferencias interregionales existentes. El incremento de esas disparidades territoriales obligó al Consejo Europeo de Luxemburgo de 1985 a plantearse una revisión del Tratado de Roma, que acabó por concretarse con la aprobación del Acta Única Europea (AUE) en febrero de 1986.

Para Montes, (1993, 119) el Acta Única Europea supuso redefinir el proceso de integración a partir de criterios neoliberales, con el objetivo de crear *“un ámbito económico en el que estuviesen suprimidas todas las barreras que compartimentaban los mercados y limitaban la competencia y la movilidad del capital”*. En opinión de este autor:

“...en ningún momento se concibió el Acta Única como un proyecto para construir un espacio socialmente avanzado en el área de la CE, pues los objetivos

perseguidos y la concepción neoliberal en que descansó concedían prioridad a los asuntos estrictamente económicos e iban en contradicción con el impulso y la homogeneización de los derechos sociales” Montes, 1993, 120)

Por el contrario, Correa y Manzanedo (1998) sostienen que, aunque el principal objetivo del AUE era construir un Mercado Único sin fronteras para las mercancías, los servicios, los capitales y las personas, supuso también un importante cambio cualitativo en el enfoque sobre las diferencias regionales:

“En efecto, se reconoce que las fuerzas del mercado, por sí solas no podrán resolver el problema de las regiones insuficientemente desarrolladas; a partir de ese reconocimiento, la Comunidad asume la responsabilidad de reducir las diferencias regionales en su territorio y ayudar, especialmente, a las regiones menos favorecidas” (Correa y Manzanedo, 1998, 9)

De una opinión similar es Lázaro (1991), quien concluye que con el AUE se deja de confiar en el mercado como único instrumento con capacidad para corregir los desequilibrios regionales. Desde los organismos comunitarios se optará por poner en marcha nuevos mecanismos que logren hacer funcionar a la Comunidad como un todo, y no como un conjunto de regiones con distintos niveles de desarrollo. Esos mecanismos quedarán consagrados en el Título V del AUE a través del Principio de Cohesión Económica y Social, que se convertirá en el soporte teórico del nuevo enfoque³¹, y de la Política Regional Europea, finalmente institucionalizada y convertida en el instrumento ejecutor del Principio de Cohesión a través de los

³¹ Con el AUE se institucionalizan también la Política de Investigación y Desarrollo Tecnológico (Título VI) y la Política Ambiental (Título VII), aunque esta última con un carácter horizontal, pues como se explicita en el artículo 130R.2: *“Las exigencias en materia de protección del medioambiente son una componente de otras políticas de la Comunidad”*.

fondos estructurales, a los que posteriormente se sumó también el Fondo de Cohesión³².

No obstante, para poder promover el desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, el artículo 130D del AUE señala la necesidad de reformar la estructura y el funcionamiento de los fondos estructurales, con el objetivo de reforzar su eficacia y la coordinación entre ellos y con el resto de instrumentos financieros existentes. Esta reforma se llevará a cabo en 1988, año en el que la Comisión también hará pública la Comunicación al Consejo y al Parlamento: *El futuro del mundo rural*.

Ambos elementos abren la puerta a una Política de Desarrollo Rural que hasta entonces había ido perfilándose a través de la *superposición* de la Política Regional y de la Política Agraria de Estructuras (Laguna, 2006), a lo largo de un proceso que llega al final de una etapa en los últimos años de la década de los años ochenta.

Con la década siguiente se inicia otra fase en la que, progresivamente, esta política europea irá tomando forma hasta su definitivo reconocimiento institucional como segundo pilar de la PAC, con la aprobación de la *Agenda 2000* en el año 1999. En época más reciente, la Política de Desarrollo Rural se fortalecerá como consecuencia del lento pero progresivo desmantelamiento del sistema de protección al sector agrario, y la apuesta a largo plazo por un enfoque estratégico mediante el cual, y a través del principio de sostenibilidad, se busca aproximar las perspectivas agrarista y territorial del desarrollo rural.

2.3. Bases para una Política de Desarrollo Rural Europea. De la Reforma de los Fondos Estructurales a la Reforma MacSharry (1988-1996)

A finales de los años ochenta, entre las autoridades europeas existía el convencimiento de que una Política de Desarrollo Rural era necesaria para poder

³² Este fondo se crea con la aprobación del Tratado de Maastricht en 1993. Su aparición responde a la necesidad de realizar inversiones en infraestructuras y medioambiente en los Estados con menor nivel de desarrollo de la Unión Europea (PIB por habitante inferior al 90% de la media comunitaria: España, Portugal, Grecia e Irlanda), para que, sin incrementar su déficit público, pudieran corregir parte de sus problemas estructurales y cumplir al mismo tiempo las condiciones de convergencia establecidas en el proceso de creación de la Unión Económica y Monetaria.

actuar en favor de la cohesión en la Comunidad. Una política de estas características permitiría intervenir de manera específica sobre los territorios rurales, que se encontraban en ese momento muy afectados por la crisis del sector agrario (excedentes, ataques desde la Organización Mundial del Comercio, cuestionamiento interno de la política de precios y mercados, etc.), y necesitados de una profunda reconversión económica y social para encarar el futuro. Sin embargo, la Política de Desarrollo Rural no será incluida en el Acta Única Europea, por lo que, para su institucionalización hubo de esperar unos años.

Sin embargo, sus bases quedarán fijadas a partir de tres procesos: la reforma de los fondos estructurales en 1988; la aparición de la iniciativa comunitaria Leader en 1991, inspirada en la Comunicación “*El Futuro del Mundo Rural*” (1988); y la reforma de la PAC o Reforma MacSharry en 1992.

- La **reforma de los fondos estructurales** encontrará en el Reglamento 2052/88 (Consejo de las Comunidades Europeas, 1988a) el marco general en el que se recogen las principales directrices que habían de guiarla. Este marco será desarrollado con posterioridad a través de otros reglamentos, en los cuales se delimitarán aspectos más concretos referidos a la coordinación de las intervenciones de los distintos fondos estructurales entre sí y con el resto de instrumentos financieros, así como a cambios en la estructura y organización de cada uno de ellos³³.

La vinculación entre este Reglamento y la Política de Desarrollo Rural la encontramos en el Considerando del mismo, en el cual se señala que “*la acción de los Fondos estructurales, el Banco Europeo de Inversiones y los demás instrumentos financieros existentes deben apoyar, en particular, la realización de una Política de Desarrollo Rural*”. Es también en el

³³ Reglamento 4253/88 del Consejo, de coordinación entre los fondos estructurales, el Banco de Inversión y los demás instrumentos financieros; Reglamento 4254/88, relativo al FEDER; Reglamento 4255/88, relativo al Fondo Social Europeo; Reglamento 4256/88, relativo al FEOGA, sección Orientación.

Reglamento 2052/88 donde se pueden encontrar los principios sobre los que se va a apoyar la reforma de los fondos estructurales.

En gran medida, estos Principios aglutinan, ordenan e interrelacionan elementos que habían ido apareciendo de manera dispersas desde la publicación del informe Mansholt en 1968, habilitando un nuevo contexto de intervención. Esos principios son:

- Principio de Concentración: basado en el principio de justicia territorial y social, se considera necesario concentrar los esfuerzos financieros en aquellas regiones menos desarrolladas para garantizar su necesario ajuste estructural. Esta concentración se va a realizar a partir de los siguientes 5 objetivos, cada uno de los cuales cumplía una finalidad y era financiado por uno o varios fondos estructurales:
 - Objetivo 1: Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural en las regiones menos desarrolladas (FEDER, FSE y FEOGA-O)
 - Objetivo 2: Reconvertir las regiones o parte de las regiones gravemente afectadas por el declive industrial (FEDER y FSE)
 - Objetivo 3: Combatir el paro de larga duración (FSE)
 - Objetivo 4: Facilitar la inserción profesional de los jóvenes (FSE)
 - Objetivo 5: en la perspectiva de la Reforma de la PAC
 - Objetivo 5a: Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias (FEOGA-O)
 - Objetivo 5b: Fomentar el desarrollo de las zonas rurales (FEDER, FSE y FEOGA-O).
- Principio de Cooperación: para la correcta aplicación de la reforma se estimaba necesario garantizar “la estrecha cooperación de la Comisión y los Estados miembros y, en su caso, las autoridades nacionales, regionales y locales que ellos designen”, lo que supone un avance en el principio de subsidiariedad.

- Principio de Programación: la cooperación entre los distintos estamentos administrativos quedaba sustanciada mediante la programación de las acciones estructurales, a través de la cual se pretendía evitar la dispersión, la discontinuidad o el mal uso de las mismas.

El resultado final de este proceso de cooperación era la elaboración de un documento, denominado Marco Comunitario de Apoyo (MCA), surgido de un amplio proceso negociador entre las regiones y sus Estados, y entre estos últimos y la Comisión Europea, sobre la base de uno ejes prioritarios previamente establecidos por esta última institución. Una vez aprobados, los MCA eran implementados a escala nacional a partir de uno o varios Programas Operativos, que a su vez se estructuraban en un conjunto coherente de medidas y de actuaciones estructurales plurianuales.

- Principio de Seguimiento y Evaluación: para garantizar la realización efectiva de los compromisos adoptados en el marco de los diferentes programas operativos, se consideraron necesarios seguimientos periódicos que permitiesen reorientar las acciones comunitarias en función de las nuevas necesidades detectadas durante su ejecución. Asimismo, se estimó conveniente la realización de evaluaciones ex-ante y ex-post para comprobar el impacto de las intervenciones estructurales, en relación a los objetivos propuestos inicialmente.
- Principio de Adicionalidad: según el cual, la ayuda comunitaria había de considerarse como un complemento al esfuerzo realizado por cada Estado miembro y no como substitutivo de éste.

- La reforma de los fondos estructurales también abrió la puerta a las **iniciativas comunitarias**. En el artículo 11 del Reglamento 4253/88 del Consejo, sobre la coordinación de las inversiones de los Fondos Estructurales y el resto de instrumentos financieros comunitarios, se dotaba a la Comisión de la capacidad para actuar de forma independiente a través de iniciativas comunitarias.

La puesta en marcha de las mismas se iniciaba a través de una propuesta de la Comisión a los Estados miembros, para que presentasen solicitudes para la financiación de acciones que tuviesen un especial interés para la comunidad y que no estuviesen ya financiadas por otros planes y programas de desarrollo y reconversión comunitarios.

Con esas iniciativas se pretendía fundamentalmente completar las medidas adoptadas en los MAC, impulsando sectores y ámbitos territoriales que se considerasen esenciales para la consecución de la cohesión económica y social en la Unión, con el objetivo de reducir los impactos derivados de la implantación del Mercado Único.

Las iniciativas comunitarias son consideradas continuadoras de los programas comunitarios puestos en práctica a mediados de los años ochenta, a partir del Reglamento 1787/84 relativo al FEDER³⁴. De esta manera, la Comisión podía seguir interviniendo a iniciativa propia sobre los problemas territoriales derivados de la aplicación del resto de políticas sectoriales comunitarias, profundizando en la regionalización de las mismas (Lázaro, 1991; Podadera, 1998; Pujadas y Font, 1998). Entre finales del año 1989 y la primera mitad del año 1991 se aprobaron las 14 primeras iniciativas, cada una de las cuales contará con la financiación de uno o varios fondos estructurales y se aplicarán sobre determinadas categorías de regiones en función del objetivo en el que éstas se encontraran (figura 1).

Vinculada al desarrollo rural integrado se aprueba la iniciativa comunitaria LEADER (*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*), a través de la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros 91/C73/14, por la que se fijan las directrices de unas subvenciones globales integradas para las que se invita a los Estados miembros a presentar

³⁴ Entre 1985 y 1988 se aprobaron 4 programas comunitarios: STAR (acceso de regiones menos desarrolladas a tecnologías de telecomunicación), VALOREN (uso del potencial energético endógeno en las regiones menos desarrolladas), RESIDER (implantación de nuevas actividades en regiones afectadas por la reconversión siderúrgica) y RENAVAL (implantación de nuevas actividades en regiones afectadas por la reconversión naval)

propuestas que respondan a una iniciativa comunitaria de desarrollo rural, de 19 de marzo de 1991 (MAPA, 1992).

Figura 1. Iniciativas comunitarias, ámbitos de aplicación, fondos utilizados y zonas beneficiables 1989-1993

Iniciativa	Ámbito de aplicación	Fondos	Zonas Beneficiables
ENVIREG	Protección del medio ambiente y desarrollo de las regiones	FEDER FSE FEOGA-O	Obj. 1 Objs. 2 y 5b en regiones mediterráneas
INTERREG	Cooperación transfronteriza	FEDER FSE FEOGA-O	Objs. 1; 2 y 5b
RECHARD	Diversificación de las zonas mineras del carbón	FEDER FSE	Objs. 1; 2 y 5b
REGIS	Integración de las regiones ultraperiférica	FEDER FSE FEOGA-O	Canarias, Azores, Madeira y DOM franceses
STRIDE	Investigación, tecnología, desarrollo e innovación en las regiones	FEDER FSE	Objs. 1 y 2
REGEN	Redes de energía	FEDER	Obj. 1
TELEMATIQUE	Servicios avanzados de telecomunicaciones	FEDER	Obj. 1
PRISMA	Servicios empresariales	FEDER	Obj. 1
EUROFORUM	Nuevas cualificaciones	FEDER FSE	Objs. 1; 2; 3;4 y 5b
NOW	Igualdad de oportunidades para la mujer en el mercado laboral	FEDER FSE	Objs. 1; 2; 3;4 y 5b
HORIZON	Acceso de minusválidos y grupos desfavorecidos al mercado laboral	FEDER; FSE	Objs. 1; 2; 3;4 y 5b
RETEX	Diversificación en las zonas dependientes del sector textil	----	----
KONVER	Reconversión y diversificación de la industria del armamento	----	----
LEADER	Desarrollo rural	FEDER	Objs. 1 y 5b

Fuente: Adaptación de Podadera, (1998) y Pujadas y Font, (1998)

Aunque esta iniciativa será objeto de un análisis individualizado en el apartado siguiente, conviene señalar ahora que su creación se inspira ampliamente en la Comunicación de la Comisión *El futuro del mundo rural*, y supone la materialización de un nuevo enfoque en el seno de la Comunidad Europea respecto de los espacios rurales. Un enfoque ya dibujado en la Comunicación de la Comisión, en el cual lo territorial se antepone a lo sectorial. Comienza a resquebrajarse así la trabazón establecida por las teorías clásicas del desarrollo económico entre agricultura y espacio rural desde los años cincuenta.

En este sentido, el documento de la Comisión incide en el enfoque multifuncional de la agricultura³⁵, iniciado con la Directiva sobre agricultura de montaña de 1975, y multisectorial de los espacios rurales, implementado por primera vez con los Programas de Desarrollo Integrado de 1981. Ambos elementos aparecen reflejados en la definición que de espacio rural se incluye en la propia comunicación, según la cual:

“La noción del mundo rural no implica únicamente la simple delimitación geográfica. Evoca todo un tejido económico y social, con un conjunto de actividades de los más diverso: agricultura, artesanía, pequeñas y medianas industrias, comercio y servicios. Sirve de amortiguador y de espacio regenerador, por lo que resulta indispensable para el equilibrio ecológico al tiempo que se ha convertido en un lugar privilegiado de reposo y ocio” (MAPA, 1992, 39).

Por otro lado, establece una tipología de espacios rurales a partir de la definición de tres grandes problemas genéricos que afectaban al mundo rural europeo³⁶:

³⁵ La multifuncionalidad representa la amplia variedad de output, tangibles e intangibles, que la agricultura y la ganadería pueden generar según el modo en que hagan uso del suelo y según las particularidades de los distintos sistemas de cultivo y explotación ganadera (técnicas empleadas, dimensión de las explotaciones, etcétera.) (Reig, 2002).

³⁶ En contraste con la clasificación presentada en 1968 por el Plan Mansholt, en la que lo sectorial era el elemento predominante, en ésta el peso recae en factores de tipo territorial.

- Presión del mundo moderno: zonas próximas a grandes aglomeraciones urbanas
- Decadencia del mundo rural: zonas rurales en declive
- Mundo rural marginado: zonas rurales especialmente marginadas

Asociado a cada uno estos problemas presenta también un conjunto integrado de medidas específicas para su resolución, aunque el propio documento advierte de que *“establecer una distinción entre los tres problemas característicos y las tres estrategias básicas correspondientes tiene la ventaja de permitir un análisis simple, pero resulta esquemático y no refleja con fidelidad la enorme diversidad del mundo rural europeo y los problemas específicos de cada región o zona rural”* (MAPA, 1992, 69).

Partiendo de esa clasificación, *El futuro del mundo rural* profundiza en el valor medioambiental que tienen los espacios rurales y en el protagonismo que han de adquirir los agricultores, tanto en el mantenimiento de esa riqueza medioambiental como en la ordenación activa del espacio rural, ampliando de esta manera su función productiva tradicional.

Al mismo tiempo establece una nueva relación entre el mundo rural y el mundo urbano, que deja de ser antagónica para ser complementaria. Los territorios rurales ya no son entendidos únicamente como espacios productores de alimentos, sino que también se conciben como espacios productores y de consumo de funciones y recursos intangibles vinculados al esparcimiento y al reposo, en consonancia con los nuevos valores de la sociedad urbana post-industrial surgida de la crisis económica de los años setenta (Ivars, 2000).

Por otra parte, el documento señala que la forma de construir una economía rural más diversificada pasa por otorgar un protagonismo creciente a la escala local, lo que implícitamente obligaba a desarrollar el principio de subsidiariedad, esto es, a acercar la gestión del desarrollo a la escala territorial más adecuada:

“la diversificación de las economías rurales a partir de sus potencialidades propias implica que se conciban las medidas de desarrollo rural a partir de las realidades locales. Así pues, las estrategias básicas deben adaptarse en cada caso a las realidades económicas y sociales de las regiones” (MAPA, 1992, 20).

El futuro del mundo rural es considerada la primera formulación teórica de una política comunitaria de desarrollo rural integrado, cuya ejecución “fue confiada a la nueva política regional y de re-equilibrio territorial diseñada con la reforma de los fondos estructurales en 1988”, a través de la iniciativa de desarrollo rural Leader (Arnalte, 2002). Sin embargo, cabe desatacar que en la configuración de la política de desarrollo rural también jugó un papel importante la modificación experimentada por la PAC, ya que las autoridades comunitarias supeditaron aquella a ésta (Colino y Martínez, 2005).

El contexto general en el que se produce la reforma de la PAC original estuvo marcado por las críticas que dicha política estaba recibiendo, tanto desde el interior de la Comunidad Europea como desde el exterior. En el interior, las quejas procedían de agricultores y ganaderos cuyas rentas se situaban muy por debajo de la de otros sectores, así como de los consumidores que observaban un aumento de los escándalos alimentarios y un creciente impacto medioambiental originado por el marcado enfoque productivista de la PAC.

Por su parte, desde el exterior los principales países productores de alimentos, con Estados Unidos a la cabeza, exigían la caída de las barreras proteccionistas y la eliminación de las exportaciones subvencionadas. Ante esta situación, los organismos comunitarios abordan una reforma que pretendía fundamentalmente dismantelar el sistema productivista y proteccionista que llevaba funcionando desde los años sesenta, aunque los intereses creados limitaron los efectos de esta primera reforma.

Las medidas que se adoptaron fueron fundamentalmente en dos direcciones. En primer lugar, se sustituyeron las ayudas a la producción por ayudas directas a la renta para reducir los excedentes y disminuir de esta manera el coste financiero de la PAC; y en segundo lugar, se pusieron en marcha medidas de acompañamiento de carácter socioestructural que pretendían,

mediante un cambio de enfoque (del productivismo a la multifuncionalidad de la agricultura), el mantenimiento de la población agraria con fines productivos, pero también de protección y mantenimiento de los espacios rurales³⁷. Dichas medidas se agrupaban en tres capítulos:

- Protección del medioambiente: medidas destinadas a reducir el impacto ecológico de las actividades agrarias y a fomentar la agricultura ecológica.
- Forestación de tierras agrícolas: conversión de tierras agrícolas marginales en explotaciones forestales.
- Jubilación anticipada: reducción de mano de obra activa, pero no de población con renta en espacios rurales.

En opinión de García Grande, (2005), aunque esta primera reforma de la PAC mantuvo algunos vicios del sistema anterior (el reparto territorial de ayudas siguió favoreciendo a países del norte y a las explotaciones de mayores dimensiones, falta de claridad y transparencia en el reparto de las ayudas directas, etc.) sentó las bases para solucionar parte de los problemas que aquejaban a la PAC, a través fundamentalmente de tres cambios significativos.

El primero de ellos tiene que ver con la modificación del sistema de protección del sector agrario que había venido funcionando desde el origen de la PAC. Estas modificaciones no suponen una renuncia total y definitiva al mismo, pero al menos sí implican un reconocimiento de las distorsiones generadas.

³⁷ La reforma de 1992 supuso un cambio en la filosofía de la PAC, desde el momento en que se pasa de una política de precios a una política de rentas. De esta manera, el mantenimiento financiero de la PAC dejó de estar en manos de los consumidores y pasó a estar en manos de los contribuyentes. Detrás de este cambio se encuentra la búsqueda de una fórmula de pago a agricultores y ganaderos por sus *nuevas* funciones sociales y ambientales.

El segundo cambio que introdujo esta reforma fue la incorporación de la preocupación medioambiental en la política agraria a través de las medidas de acompañamiento.

Y finalmente, en la misma línea ya trazada tanto en *El Libro Verde: Perspectivas para la PAC*, como en *El futuro del mundo rural*, se abogaba por una agricultura multifuncional como medio para la diversificación de las rentas agrarias.

Con la reformas de la PAC y de los fondos estructurales, así como con la publicación de *El futuro del mundo rural*, y su concreción en la iniciativa comunitaria Leader, quedarán sentadas las bases de la política de desarrollo rural a comienzos de la década de los años noventa, iniciándose entonces el proceso de evolución y de institucionalización de la misma. Varios eventos marcarán esta nueva etapa en la configuración de la Política de Desarrollo Rural, entre los que destacan la I Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural celebrada en Cork en 1996 y la aprobación de la *Agenda 2000* en el año 1999.

2.4. La institucionalización de la Política de Desarrollo Rural. De Cork a la Agenda 2000 (1996- 1999)

En noviembre de 1996 el comisario de agricultura y desarrollo rural Franz Fischler organizó la I Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural en la ciudad irlandesa de Cork, con la intención de impulsar el debate sobre la necesidad de una Política de Desarrollo Rural Integrada en la Comunidad Europea.

Como resultado de la conferencia se hizo publica un Declaración en la que, bajo el título *La Declaración de Cork: por un medio rural vivo*, se sintetizaban en 10 puntos los fundamentos que debían sostener a dicha política, entre los cuales se encontraba la apuesta por un enfoque integrado, por la sostenibilidad medioambiental en los espacios rurales, por la subsidiariedad como medio para la descentralización de la política rural o la apuesta por las redes como fórmula de gestión más eficaz (figura 2).

Figura 2. Decálogo de la Declaración de Cork: por un mundo rural vivo

1. Prioridad rural	<i>El desarrollo rural sostenible debe constituir en principio fundamental de toda PRE</i>
2. Enfoque integrado	<i>La política de desarrollo rural, además de presentar una dimensión territorial, debe basarse en un enfoque integrado</i>
3. Diversificación	<i>La diversificación económica y social del mundo rural debe fortalecer las ciudades pequeñas como nodos de desarrollo en zonas rurales, difundir avances de TIC's, etc.</i>
4. Sostenibilidad	<i>La PRE debe procurar el mantenimiento de la calidad y la función de los paisajes rurales de Europa</i>
5. Subsidiariedad	<i>La PRE debe respetar el principio de subsidiariedad. El desarrollo rural tiene que nacer en el ámbito local y ser dirigido por las comunidades rurales</i>
6. Simplificación	<i>La PRE debe someterse a un proceso de simplificación legislativa que lleve a: mayor subsidiariedad en las decisiones y a aplicación política más descentralizada</i>
7. Programación	<i>Los programas de desarrollo rural deben seguir procedimientos transparentes e integrarse en un programa único de desarrollo rural para cada región</i>
8. Financiación	<i>Debe estimularse el uso de los recursos financieros locales para promover proyectos locales de desarrollo rural</i>
9. Gestión	<i>PRE debe impulsar la capacidad y eficacia de las administraciones regionales y locales y de los grupos comunitarios de base favoreciendo la creación de redes de intercambio</i>
10. Evaluación	<i>Refuerzo de los procedimientos de seguimiento, evaluación y análisis de los resultados para garantizar la transparencia y el buen uso del dinero público</i>

PRE: Política Rural Europea

Fuente: Observatorio Europeo LEADER (2001)

La Conferencia de Cork supuso la definición y el posicionamiento del enfoque territorial e integrado del desarrollo en espacios rurales, ante la perspectiva de una nueva reforma de la PAC que profundizase los cambios iniciados en la anterior reforma de 1992, y adaptase esta política a un escenario futuro marcado por la ampliación de la Unión Europea hacia los países del Este y Chipre.

Frente a los postulados agraristas, crecientemente cuestionados en el seno de la Unión Europea (UE) desde finales de los años ochenta, pero todavía con un gran capacidad de influencia a través del lobby agrario, los defensores de la lógica territorial, avalados por el éxito de la iniciativa Leader e influidos por las enseñanzas extraídas de su aplicación (Champetier, 1997), redefinirán los cimientos que sostenían su entramado teórico, dando además una nueva dimensión al debate

iniciado con la aparición de *El futuro del mundo rural* entre las lógicas agraristas y territoriales. Como indica Troitiño, (2002a, 609): “*la Declaración de Cork pone de manifiesto la madurez de la sociedad rural y su compromiso con un desarrollo territorial integrado y sostenible*”.

Sin embargo, el impulso inicial de Cork fue frenado por el lobby agrario tanto en el Consejo de Dublín de 1996, como en el documento de la Comisión “*La Agenda 2000: Por una Europa más fuerte y más amplia*” (Comisión Europea, 1997), que, presentado inicialmente en 1997, fue aprobado en el Consejo de Berlín de marzo de 1999.

Este documento era la respuesta de la Comisión a los desafíos futuros a los que debía enfrentarse la UE, tales como la ampliación hacia el Este y la elaboración del marco financiero para el periodo 2000-2006, la consolidación de la Unión Económica y Monetaria, el proceso de globalización económica, el avance de las nuevas tecnologías y sus repercusiones en los sistemas productivos o las preocupaciones de los ciudadanos europeos en relación a las tasas de desempleo y exclusión social, las amenazas medioambientales, etc.

Los dos asuntos que mayor preocupación despertaban eran el proceso de Unión Económica y Monetaria, llamada a jugar un papel clave en el estímulo del crecimiento económico y del empleo, y el proceso de ampliación. En relación a este último, la *Agenda 2000* señalaba que la incorporación de nuevos países era una oportunidad para la UE, puesto que iba a ampliar el mercado europeo y a permitir un incremento de los intercambios comerciales y de la actividad económica.

Sin embargo, a renglón seguido, alertaba de que la ampliación también traería consigo el aumento de las disparidades territoriales, como consecuencia de *las grandes diferencias económicas y sociales* existentes entre los entonces quince países miembros y los países candidatos a la adhesión.

Ante esta situación, la Comisión consideraba necesario reforzar la cohesión económica y social a través de la reestructuración de las políticas europeas, entre ellas la política regional y la PAC. Esta última será reformada en 1999³⁸, tras la

³⁸ Las causas que llevaron a esta segunda Reforma de la PAC no se relacionan exclusivamente con el proceso de ampliación. También tienen que ver con el inicio de una nueva ronda negociadora de la

aprobación de la *Agenda 2000*, y supondrá la continuación de las reformas ya iniciadas en 1992, aunque introduciendo algunas novedades. Entre ellas, la más significativa fue sin duda el reconocimiento institucional de la política de desarrollo rural como segundo pilar de la PAC, aunque el concepto que se tiene del desarrollo rural no coincide con el expresado en la Declaración de Cork. Si en ésta se defendía un desarrollo rural integrado, multisectorial y sostenible, en la *Agenda 2000*, fuente inspiradora de la reforma, se describe a la política rural como la “*yuxtaposición de una política agrícola de mercados, de la política estructural y de la política medioambiental*” (Comisión Europea, 1997).

Esta perspectiva quedará plasmada en la norma que regulará la política de desarrollo rural, el Reglamento (CE) 1257/99 sobre ayuda al desarrollo rural (Consejo de la Unión Europea, 1999), que en opinión de Moyano (2006) responde a “*una concepción restringida del desarrollo rural (que podríamos denominar “agraria”), [...], según la cual la actividad agraria sigue siendo el motor del desarrollo de las zonas rurales [...]. Para esta concepción, la multifuncionalidad de la agricultura es su principal contribución al desarrollo rural, incorporando las nuevas nociones de sostenibilidad, eficiencia y competitividad*”³⁹. La perspectiva territorial quedará relegada a la aplicación de la tercera fase de la iniciativa comunitaria Leader (Leader +).

Las medidas de desarrollo rural propuestas en el Título II del Reglamento se acercaban más a la tradicional política de estructuras que al modelo diseñado en la Conferencia de Cork, ya que son medidas con “*un marcado carácter sectorial agrario y no consideran la existencia de otros habitantes en el medio rural que no sean los agricultores*” (Delgado, 2005). Estas medidas tienen que ver con:

Organización Mundial del Comercio, en la que nuevamente la política agraria europea iba a ser cuestionada y en donde se solicitarían mayores avances en la desregulación del sector agrario comunitario.

³⁹ Para Pérez Fra (2004) este Reglamento, y en general la Política Rural diseñada a partir de la *Agenda 2000*, no aportó nada nuevo, por cuanto que se trató de una *reorganización de medidas ya existentes* que habían estado dispersas durante la década anterior.

- Inversiones en explotaciones agrarias
- Instalación de jóvenes agricultores
- Formación de agricultores
- Cese anticipado de la actividad agraria
- Ayudas a zonas desfavorecidas y zonas con limitaciones medioambientales
- Medidas agroambientales
- Mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas
- Silvicultura
- Fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales⁴⁰.

Por otra parte, según el artículo 2 del Reglamento (CE) 1257/99, las medidas de desarrollo rural propuestas servirán de acompañamiento y de complemento a otros instrumentos de la PAC, con lo que, bajo este enfoque, el desarrollo rural ocupa una posición secundaria respecto a la política de mercados, perdiendo el protagonismo que la perspectiva territorial le otorgaba en Cork.

Esa posición secundaria quedó confirmada finalmente en el reparto del presupuesto comunitario para el periodo 2000-2006, que reprodujo el mismo esquema desequilibrado de distribución de fondos que había venido desarrollándose desde el origen de la PAC entre las políticas de precios y mercados y la política de estructuras (Cuadro 1).

En definitiva, la política de desarrollo rural que emana de la *Agenda 2000* se caracteriza por la dualidad entre un enfoque descendente, plasmado en una normativa de desarrollo rural de carácter agrarista, y un enfoque ascendente de carácter territorial representado por la iniciativa comunitaria Leader +. Entre ambas lógicas no se establecerán puntos de conexión que las interrelacionasen, por lo que podemos

⁴⁰ Bajo esta medida parecen caber actuaciones tendentes a la multisectorialidad, sin embargo, el artículo 33 del Reglamento deja claro que las ayudas se concederán a medidas “*relacionadas con las actividades agrarias y su reconversión y con las actividades rurales*”, entendiendo estas últimas sólo como el “*fomento del turismo y el artesanado*”.

concluir que la política de desarrollo rural de este periodo se mueve en dos planos paralelos sin apenas conexión, pero donde el peso que adquiere el enfoque descendente es mayor que el del enfoque ascendente (Delgado, 2005).

Cuadro 1. Financiación de la PAC de la UE-25 en el periodo 2000-2006 (en Meuros a precios de 2004)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
TOTAL PAC	42.734	44.944	47.259	48.355	50.153	54.334	56.852	344.631
FEOGA Garantía PAC	36.261	36.720	38.865	39.443	39.948	43.514	45.513	280.264
FEOGA Garantía DR	4.176	4.362	4.349	4.680	6.536	6.841	7.102	38.046
FEOGA Orientación DR	1.239	2.782	2.936	3.103	3.669	3.979	4.237	21.945
APA DR (Pre-Adhesión)	1.058	1.080	1.109	1.129	0	0	0	4.376
TOTAL DR	6.473	8.224	8.394	8.912	10.205	10.820	11.339	64.367
Presupuesto Total UE	91.322	94.730	95.929	96.964	109.130	114.869	119.112	722.056
DR/PAC (%)	15,15%	18,30%	17,76%	18,43%	20,35%	19,91%	19,94%	18,68%
DR/Presupuesto Total (%)	7,01%	8,69%	8,75%	9,19%	9,35%	9,42%	9,52%	8,90%

DR: Desarrollo Rural

Fuente: Arroyos (2007) y elaboración propia

Se trata, por tanto, de una reacción de las posiciones agraristas ante el nuevo marco desregulador en el que debía moverse la PAC del futuro, pero también frente al importante avance demostrado en la Conferencia de Cork por las lógicas del territorio, apenas ocho años después de su aparición oficial con *El futuro del mundo rural*.

En cualquier caso, bajo la influencia ejercida por la publicación en 1999 del documento *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE* (Comisión Europea, 1999a), la recién institucionalizada política de desarrollo rural será reformulada adoptando una nueva orientación de carácter estratégico. Esta nueva visión del desarrollo rural se irá fraguando a partir de la celebración en Salzburgo de la II Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural (Comisión Europea, 2003a), y la aprobación en 2005 del Reglamento 1698/2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural (Comisión Europea 2005).

2.5.- La Estrategia Territorial Europea y el marco actual del Desarrollo Rural (1999-2009)

2.5.1- La visión estratégica en la planificación y el desarrollo territorial europeos

La Estrategia Territorial Europea (ETE) será acordada en 1999 tras la Reunión Informal de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio, que tuvo lugar en la ciudad alemana de Postdam. Este documento supone la materialización de un largo y complejo proceso de reflexión conjunta de los países miembros, en torno a la organización del territorio europeo, proceso que se había iniciado diez años antes con la primera reunión llevada a cabo en la ciudad francesa de Nantes⁴¹. Esa primera cita tuvo como trasfondo la reciente reforma de los fondos estructurales (1988), y el aumento de su dotación financiera, así como el inicio de una política regional comunitaria ya institucionalizada.

En ese contexto, empiezan a tomarse en consideración los posibles impactos que las políticas comunitarias pudieran tener sobre los distintos territorios de la UE, por lo que la Comisión realizará estudios prospectivos en esa dirección⁴². Los documentos *Europa 2000: Perspectiva para el desarrollo del territorio comunitario* y *Europa 2000 +: cooperación para la coordinación del territorio europeo* serán los primeros documentos realizados en este sentido, y pondrán de manifiesto el interés

⁴¹ El debate sobre la OT en Europa se inicia realmente a finales de la década de 1960 en el seno de la Conferencia Europea de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT por sus siglas en francés). Este organismo elaborará un conjunto de documentos relativos a la ordenación del territorio europeo (Carta europea del Agua, 1968; Carta europea de los Suelos, 1972; Carta europea del Patrimonio Arquitectónico, 1975; Carta europea del Litoral, 1981), siendo la Carta Europea de la Ordenación del Territorio (CEOT) el más destacado (CEMAT, 1983). Según Parejo (2004), la CEOT, a pesar de su falta de imperatividad, tiene un indudable valor social y político al haber legitimado leyes de ordenación del territorio elaboradas en los distintos países miembros, entre ellos España. Por otra parte, la CEOT consiguió superar las diferencias existentes entre las distintas tradiciones europeas de ordenación del territorio, estableciendo una serie de principios comunes. De esa manera, la CEOT se convierte en un “*documento ejemplar del consenso en torno a un concepto europeo de ordenación del territorio*”, que además dejará abiertas líneas de reflexión territorial materializadas posteriormente en el proceso de elaboración de la ETE.

⁴² Según lo indicado en el artículo 10 del Reglamento (CEE) 4254/88 del Consejo, relativo al FEDER

creciente por mejorar el ordenamiento del espacio europeo. Sin embargo, no será hasta la reunión de Noordwijk (Países Bajos)⁴³ en 1997, cuando se presente el primer borrador oficial de la ETE, cerrado definitivamente en la reunión de Postdam dos años después.

Figura 3. Objetivos Generales, Principios y Objetivos Políticos del Desarrollo Territorial Europeo recogidos en la Estrategia Territorial Europea (1999)

Objetivos Generales	Principios de Desarrollo Territorial	Objetivo Político
Cohesión económica y social	<i>Principio de Equilibrio:</i> Desarrollo territorial policéntrico y nueva relación entre campo y ciudad	Desarrollo territorial policéntrico y equilibrado Ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas Desarrollo endógeno, diversidad y eficacia de los espacios rurales Asociación entre ciudad y campo
Competitividad equilibrada del territorio europeo	<i>Principio de Competitividad:</i> Acceso equivalente a las infraestructuras y el conocimiento	Planteamiento integrado para mejorar la conexión a las redes de transporte y el acceso al conocimiento Desarrollo policéntrico: modelo para una mejor accesibilidad Utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras Difusión de la innovación y el conocimiento
Conservación de los recursos naturales y del patrimonio	<i>Principio de Sostenibilidad:</i> Gestión prudente de la naturaleza y el patrimonio cultural	Naturaleza y patrimonio cultural: potenciales de desarrollo Conservación y desarrollo del patrimonio natural Gestión creativa de los paisajes culturales Gestión creativa del patrimonio cultural

Fuente: adaptado de *Estrategia Territorial Europea* (Comisión Europea, 1999a)

⁴³ Aunque en la elaboración de la ETE participaron en mayor o menor medida todos los países miembros, fueron Francia (Nantes, 1989), Países Bajos (Noordwijk, 1997) y Alemania (Postdam, 1999), junto con la Comisión Europea (Dirección General XVI), quienes verdaderamente lideraron todo el proceso (Faludi, 2004a)

La ETE se define así misma como el “*marco político para mejorar la cooperación entre distintas políticas comunitarias que tienen efectos territoriales importantes*” (Consejo de Europa, 1999a:12), con el fin último de lograr un desarrollo equilibrado y sostenible de los territorios europeos. Para ello, la estrategia se articula en torno a tres grandes objetivos relacionados con la cohesión económica y social; con la conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural; y con la competitividad equilibrada del territorio europeo.

Estos objetivos están vinculados con los principios del desarrollo territorial europeo, principios que a su vez han sido desarrollados en la propia ETE a través de un conjunto de objetivos y opciones políticas que pueden ser adaptadas por los territorios en función de sus características específicas (figura 3).

El aspecto más novedoso que aporta la ETE tiene que ver precisamente con su carácter estratégico, por cuanto representa un nuevo estilo de planificación del desarrollo territorial (*spatials visions* o estrategias territoriales) caracterizado por su naturaleza no impositiva (Farinós, 2004 y 2006).

En este sentido, el carácter jurídico no vinculante de la ETE así lo confirma, e integra a ésta dentro del denominado *soft law*⁴⁴ (derecho blando o flexible), es decir, pertenece a aquellos documentos jurídicos que, aun careciendo de fuerza vinculante, tienen efectos jurídicos indirectos a través de la incorporación de sus recomendaciones en otros actos jurídicos o políticos que sí tienen imperatividad.

En el caso de las orientaciones establecidas en la ETE, éstas adquieren obligatoriedad una vez que han sido ratificadas por la Comisión y por los Estados miembros, e incorporadas posteriormente tanto en las políticas sectoriales comunitarias con incidencia territorial, como en las políticas estatales y regionales, ya sean éstas de carácter sectorial o de ordenación del territorio.

La aplicación de este tipo de planificación estratégica no impositiva supone un cambio en las formas y en las estructuras de gobierno del territorio, en las que el principio de negociación ha de sustituir necesariamente al de autoridad. Como señala Parejo (2004, 389), este tipo de normas soft, “más que obligar pretenden convencer”

⁴⁴ Para una mayor profundización en esta temática véase: Parejo, 2004 y 2007.

Por tanto, las tradicionales estructuras de tipo vertical y jerárquico no se adaptan bien a su aplicación, y son necesarias otro tipo de estructuras más flexibles, de carácter multinivel, en las que, a partir del principio de subsidiariedad, la competencia para resolver cuestiones sectoriales con incidencia territorial quede en el nivel de gobierno más adecuado (De la Quadra-Salcedo, 2004), y en las que, a partir del principio de cooperación, se construyan estructuras de tipo relacional como estrategia más adecuada para abordar la gestión del territorio.

Una gestión del territorio que, aunque liderada por la esfera pública, también ha de dar cabida a la sociedad civil, por lo que se hace necesario habilitar los cauces que permitan su participación (Brugué, Gomà y Subirats, 2002b). Por otra parte, las nuevas estructuras de gobierno han de permitir también la superación de los enfoques sectoriales que han predominado tradicionalmente en el gobierno del territorio, por enfoques de carácter holístico, integral, con capacidad para coordinar las distintas políticas con impacto territorial.

Los principios del desarrollo territorial y los nuevos métodos de gestión y gobierno del territorio contenidos en la ETE, se han ido desarrollando a través de un conjunto de documentos e instrumentos comunitarios de diversa índole, entre los que cabe destacar los siguientes:

- *Estrategia de Lisboa*: aprobada en 2000, tenía como objetivo convertir a la UE antes de 2010 en *la economía del conocimiento más competitiva y más dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico sostenible con más y mejor empleo y una mayor cohesión social*. Inicialmente, la Estrategia de Lisboa presentaba un enfoque sectorial que será modificado en su revisión de 2003, al introducirse en el debate político sobre la innovación las posiciones defendidas por los enfoques del capital social y de las instituciones, ambos de carácter territorial (Méndez, 2010).

Esta incorporación se hace mediante la mención a, por un lado, el papel de la gobernanza política como una de las dimensiones que mayor incidencia tienen sobre las capacidades y el comportamiento innovador de las empresas; y por otro, se apunta como reto de futuro la necesidad de reforzar la dimensión regional de la política de innovación, con el objetivo de *mejorar el clima de innovación de las empresas*. Con esta última apreciación se

incorpora además el debate en torno a la aplicación del principio de subsidiariedad en la política comunitaria de innovación.

En la actualidad, el debate sobre la Estrategia de Lisboa se sitúa alrededor de la gobernanza territorial como medio para conseguir los fines propuestos en materia de competitividad y desarrollo sostenible de los territorios europeos (Farinós, 2008).

- *Estrategia de Gotemburgo*. Aprobada inicialmente en 2001 y revisada en 2005 (Comisión Europea, 2005a), la Estrategia de Gotemburgo añade la dimensión medioambiental a la estrategia propuesta en Lisboa, convirtiéndose así en el tercer pilar de esta última, junto al crecimiento económico y a la cohesión social (Comisión Europea, 2003b). Se reconoce que para hacer efectivo el desarrollo sostenible en la UE es necesario que ambas estrategias se refuercen mutuamente.

Por otra parte, esta estrategia no se limita exclusivamente al ámbito territorial comunitario, puesto que, desde el Consejo Europeo de Barcelona de 2002, se entiende que la consecución del desarrollo sostenible es un *desafío mundial* que la UE aspira a liderar. De esta manera, la Estrategia de Gotemburgo incluye entre sus objetivos la lucha contra algunos procesos globales como el cambio climático, la pobreza mundial, el incremento demográfico de los países menos desarrollados y sus repercusiones sobre los recursos naturales.

- *Informes sobre la cohesión económica, social y territorial*. Estos informes realizados por la Comisión Europea tienen por objetivo informar de los avances llevados a cabo en materia de cohesión, a partir del análisis de las distintas políticas comunitarias. El primero de ellos se realizó en 1996, y no será hasta 2001 que se lleva a cabo el Segundo. Este segundo informe es especialmente relevante, dado que incluyó por primera vez el concepto de

*cohesión territorial*⁴⁵, para referirse a la desigual distribución espacial de la población y de la actividad económica en el contexto europeo.

Actualmente, la cohesión territorial se ha convertido en un *objetivo estratégico* de la UE, por cuanto que incorpora la variable territorial al modelo social europeo, caracterizado por el peso que las instituciones públicas y las decisiones colectivas adquieren en la lucha contra las desigualdades y las injusticias sociales. Se contrapone así al modelo anglosajón, cuyos elementos centrales serían el mercado y las decisiones individuales (Romero, y Farinós, 2005; Davoudi, 2007; Davoudi, Farinós, Paül i Carril y De Vries, 2009).

De este modo, documentos comunitarios recientes, como la *Agenda Territorial de la UE* (UE, 2007a), el *Libro Verde sobre la Cohesión Territorial*, (Comisión Europea, 2008a) o el *Quinto Informe sobre la Cohesión Económica y Social* (Comisión Europea, 2008b), asocian este concepto al logro del desarrollo sostenible y la competitividad territorial a partir de su vinculación con la Estrategia de Lisboa (Lisboa + Gotemburgo) y con las nuevas formas de gobernanza.

- *Libro Blanco de la Gobernanza*. Aprobado en 2001 (Comisión Europea, 2001), el Libro Blanco pone sobre la mesa de debate la cuestión del modelo de organización y decisión política de la UE. En este sentido, propone renovar el método comunitario basado en la relación vertical entre los Estados-nación y la UE, reforzando la interacción con los organismos regionales y locales y la sociedad civil.

Como se señala en el propio Libro Blanco: “*Esto significa que el modelo lineal consistente en decidir las políticas desde arriba debe ser sustituido por un círculo virtuoso basado en la interacción, en las redes existentes y en una*

⁴⁵ La cohesión territorial es un concepto de origen francés que se menciona por primera vez en 1995, durante la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), y posteriormente en documentos como el Tratado de Ámsterdam (1997) o la propia ETE. Véase: Faludi, (2004b y 2005); Farinós, (2005b) y con menor nivel de profundidad Doucet, (2007)

participación a todos los niveles, desde la definición de las políticas hasta su aplicación” (Comisión Europea, 2001:12).

Por otra parte, el Libro Blanco también señala los cinco principios de la buena gobernanza:

- Apertura: *“Las instituciones (comunitarias) deberían trabajar de una forma más abierta. Junto con los Estados miembros, deberían desarrollar una comunicación más fluida...”*
- Participación: *“La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos...”*
- Responsabilidad: *“Cada una de las Instituciones de la UE debe explicar su acción en Europa y asumir la responsabilidad que le incumba. Pero también se precisa una mayor claridad y responsabilización de los Estados miembros y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas de la UE”*
- Eficacia: *“Las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros...”*
- Coherencia: *“Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia de la Unión es cada vez mayor: sus tareas son cada vez más complejas y la ampliación aumentará la diversidad”*

Actualmente, el debate en torno a la gobernanza gira alrededor del denominado *Método Abierto de Coordinación* (MAC), basado en el principio de subsidiariedad activa y, por tanto, en el aprendizaje político colectivo entre actores gubernamentales y no gubernamentales a diferentes niveles de decisión, en el intercambio de información, en el *benchmarking*, en el establecimiento de objetivos comunes, la revisión conjunta de su cumplimiento y la identificación de aquellos que no cumplen lo acordado. Se apoya también en el control mutuo, la deliberación y la cooperación voluntaria.

El MAC constituye así un modo «soft» o blando de gobierno del territorio, que, según han constatado diversos documentos, se encuentra todavía

escasamente desarrollado en la Unión Europea (Faludi, 2007; Farinós, 2007; Comité de las Regiones, 2009; Davoudi, Farinós, Paül i Carril y De Vries, 2009).

En definitiva, la aparición de la ETE, y de todo el conjunto de documentos que han desarrollado los principios recogidos en ella, ha supuesto un profundo *cambio de cultura territorial* en la UE (Plaza, Romero y Farinós, 2003), del que necesariamente se ha visto impregnada la actual política de desarrollo rural. Ésta será diseñada en el amplio marco establecido por la reforma de la PAC, iniciada en 2003 y cuyo objetivo era adaptar esta política a los principios y recomendaciones señalados tanto en la ETE como en las Estrategias de Lisboa y de Gotemburgo.

En el amplio marco de la reforma de la PAC se modifican tanto la política de mercados (primer pilar) como la política de desarrollo rural (segundo pilar), buscando una mayor coherencia entre ambas. En lo que se refiere a la revisión de la política de desarrollo rural, ésta se iniciará a partir de la II Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural, que tuvo lugar en la ciudad austriaca de Salzburgo en 2003, y se materializará finalmente mediante el Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural.

2.5.2.- La reforma de la Política Agraria de Mercados y la Conferencia de Salzburgo. ¿Primeros pasos hacia el final de la Política Agrícola Común?

La adaptación de la PAC a las nuevas orientaciones estratégicas de la UE ha implicado una profunda reforma de los dos pilares sobre la que ésta se sostiene, tanto para otorgarle una mayor coherencia interna como para conseguir una mayor complementariedad con otras políticas europeas con incidencia territorial, en especial la política de cohesión y la política medioambiental.

Este proceso de adaptación de la PAC se inicia en 2003 con la modificación de la política de mercados, continúa con la aprobación en junio de 2005 del nuevo marco financiero de la política agraria, a partir del cual se crean el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), para financiar el primer pilar, y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), para financiar al segundo pilar (Comisión

Europea, 2006a), y finaliza con la aprobación de la nueva política de desarrollo rural a partir de septiembre de 2005.

En este sentido, la política de mercados sufre una profunda modificación que ha llevado a algún autor a afirmar que nos encontramos ante el principio del fin de la PAC tradicional, y ante el paso previo a la instauración de una única política de desarrollo rural europea de carácter integrado (García Grande, 2005; Moyano, 2006), escenario que diversos autores vienen defendiendo a lo largo de los últimos años (Hervieu, 1996; Buckwell, 1996; Casabianca, 1998; Cejudo, 2000). No obstante, la consecución de dicha realidad camina aún a paso lento (Esparcia y Escribano, 2011).

Algunos de los motivos que explican tal afirmación hay que buscarlos en la progresiva desvinculación de las ayudas a la producción y su sustitución por ayudas directas a las rentas de agricultores y ganaderos. Este nuevo sistema de reparto de las ayudas se apoya en tres mecanismos, que de alguna manera también están relacionados con la política de desarrollo rural:

El primero de esos mecanismos es el denominado de *disociación*, *desacoplamiento* o *desconexión*, según el cual, las ayudas se desconectan de la producción y se vinculan a la propiedad de una explotación agraria, independientemente de si ésta está o no activa, siempre y cuando se cumplan los requisitos recogidos en el segundo mecanismo.

Este segundo mecanismo es el de la *ecocondicionalidad*, en virtud del cual, aquel propietario que quiera percibir ayudas de la UE debe cumplir obligatoriamente una serie de condiciones medioambientales, independientemente de que decida orientar su propiedad hacia la producción agroalimentaria, o no. En el caso de que sí produzca alimentos deberá estar sujeto, además, a la adopción de unas buenas prácticas productivas (medidas fitosanitarias o zoonosanitarias, bienestar de los animales, control de productos químicos empleados y de su vertido, etc.) que mejoren la calidad y la salubridad de los alimentos producidos. El no cumplimiento de alguno de esos requisitos por parte de las explotaciones solicitantes de las ayudas supone una penalización a las mismas, cuyo montante se destinará a la financiación de las medidas de desarrollo rural.

Por último, el tercer mecanismo es el de la *modulación*. La aplicación de este mecanismo ha supuesto una reducción de las ayudas directas a las grandes

explotaciones, es decir, a aquellas que perciben más de 5.000 €/año. Con la modulación se ha detraído progresivamente un porcentaje creciente de las ayudas directas recibidas por este tipo de explotaciones, que fue del 3% en 2005, del 4% en 2006 y del 5% a partir del 2007, redirigiéndolas también hacia el segundo pilar (Comisión Europea, 2005b; Arroyos, 2007; García Grande, 2007)⁴⁶.

En definitiva, la actual política de mercados, aunque mantiene un evidente sesgo sectorial al estar dirigida exclusivamente a agricultores y ganaderos, obviando por tanto al resto de habitantes de los espacios rurales, intenta provocar un cambio en el modelo agrario europeo. Se pretende de esta manera pasar del viejo modelo productivista propio de la postguerra europea, a otro nuevo en el que la agricultura y la ganadería se muestren más respetuosas con el entorno y en el que la calidad de la producción se anteponga a la cantidad, como estrategia competitiva ante la creciente desregulación a la que se está viendo sometida el sector.

Es una manera de acercar la vertiente más sectorial de la PAC hacia la consecución del objetivo del desarrollo sostenible, cumpliendo así con lo estipulado en la Estrategia de Gotemburgo en donde se señalaba que: *“uno de los objetivos de la Política Agrícola Común y su desarrollo futuro debería ser la contribución al logro de un desarrollo sostenible haciendo mayor hincapié en el fomento de productos inocuos y de alta calidad, en métodos de producción respetuosos con el medio ambiente, incluida la producción ecológica, en las materias primas renovables y en la protección de la biodiversidad”* (Presidencia del Consejo Europeo de Gotemburgo, 2001, 7)

No obstante, esas transformaciones requieren necesariamente de un cambio de mentalidad profundo entre los principales actores agrarios, acostumbrados durante décadas a estrategias reactivas basadas en potentes políticas proteccionistas. Es en este punto en el que la actual política de desarrollo rural puede contribuir en mayor

⁴⁶ Tanto la ecocondicionalidad como la modulación ya estaban presentes en la reforma de 1999. La aplicación de este último mecanismo no tuvo una gran repercusión por dos motivos. En primer lugar, las grandes explotaciones eran consideradas aquellas que percibían al menos 100.000€/año, por lo que su número era muy reducido. En segundo lugar, la implementación de este principio estaba en manos de los Estados miembros, y sólo unos pocos lo pusieron en marcha. La modulación actual depende de la UE y tiene un carácter obligatorio (García Grande, 2005).

medida a fortalecer la complementariedad con la política de mercados. En este sentido, gran parte de los elementos que dan forma a la actual política de desarrollo rural fueron establecidos en la Conferencia europea sobre desarrollo rural de Salzburgo.

Con la Agenda 2000, la UE diseñó un modelo de política rural incipiente y por tanto incompleto, desde el momento en que fija los enfoques que van a sostenerla (visiones sectorial y territorial del desarrollo rural), pero no establece un equilibrio entre ambos (mayor importancia de la perspectiva sectorial) ni crea vínculos que permitan un refuerzo mutuo y faciliten la consecución de los objetivos propuestos. Por otro lado, es una política a caballo entre la política de cohesión y la política agraria, lo que generó problemas de comprensión del modelo propuesto a los Estados miembros, así como rigideces en los procesos de programación, gestión y control (Comisión Europea, 1999b y 2004a)

Esta situación comienza a cambiar a partir de la Conferencia de Salzburgo. La figura del Comisario responsable de Agricultura, Desarrollo Rural y Pesca, Franz Fischler, vuelve a ser protagonista como ya ocurriese siete años atrás en Cork. Fischler abrió su discurso inaugural reconociendo que la política rural diseñada con la *Agenda 2000* era la fase inicial de un proyecto a más largo plazo:

“Cuando se aprobó la Agenda 2000 hace cuatro años, asistimos al nacimiento de lo que se convertiría un día en una política madura de desarrollo rural de la UE. Todavía no lo hemos conseguido del todo, pero hemos progresado” (Fischler, 2003a, 1)

Sin embargo, su intervención inaugural destaca principalmente porque desde el principio y hasta el final se trasluce un interés constante por construir la nueva política rural bajo un enfoque estratégico, tal y como queda reflejado en el siguiente párrafo:

“Si queremos sembrar las semillas de una Europa rural sostenible, tenemos que arrancar algunas malas hierbas que pueden impedir su crecimiento. Tenemos

que considerar el qué⁴⁷ y el cómo de nuestra política de desarrollo rural: en primer lugar, nuestros objetivos, lo que queremos conseguir y, en segundo, cómo queremos alcanzar esos objetivos, cómo aplicar nuestra política” (Fischler, 2003a, 4)

Respecto a la primera cuestión, *el qué*, Fischer adelanta las tres líneas de interés de la Comisión en las que la sostenibilidad es un elemento central:

- conseguir un sector agrario más competitivo y sostenible: “¿Cómo podemos aprovechar la ayuda a la reestructuración para aumentar la competitividad del sector agrícola e impulsar el aspecto económico de la sostenibilidad?”
- procurar una gestión sostenible de los territorios rurales: “¿Cómo puede fomentar el apoyo a la gestión del suelo la conservación tanto del medio ambiente rural como del campo?”
- profundizar en la línea del desarrollo rural integrado iniciada con Leader: “¿podemos hacer más para consolidar el tejido social de las zonas rurales? Por ejemplo, ¿cómo podemos mejorar la calidad de vida de las sociedades rurales? ¿Cómo podemos fomentar la diversificación para que haya otras formas de actividad económica? Es decir, ¿cómo podemos velar porque el campo funcione a todo motor?”

Respecto a la segunda cuestión, *el cómo*, Fischler también avanza algunos factores clave a tener en cuenta. Por un lado, señala la necesidad de simplificar el sistema de aplicación de la política de desarrollo rural (“Muchos piensan, y yo creo que tienen razón, que nuestro sistema actual de aplicación de políticas es a veces innecesariamente complicado y rígido”), para lo que propone la creación de “un solo sistema de programación, financiación y control” (Fischler, 2003b, 5)⁴⁸.

⁴⁷ El subrayado es del documento original.

⁴⁸ Esta afirmación la hizo en su discurso de clausura, ya en el de apertura lanzó la siguiente pregunta: “¿qué podemos hacer concretamente para redefinir las funciones y simplificar la programación, la gestión financiera y los sistemas de control?”

Por otro lado, el segundo elemento clave que en su discurso de apertura plantea Fischler con respecto al cambio en la metodología se vincula al desarrollo de una nueva gobernanza. En este sentido, el comisario europeo señala que a través del principio de subsidiariedad se debe procurar una arquitectura institucional más flexible, que favorezca un cambio en el proceso de toma de decisiones y en la asimilación de responsabilidades políticas:

“Tenemos que repartir de nuevo las funciones y las responsabilidades entre los agentes políticos, en especial la Comisión y los Estados miembros. En mi opinión, la Comisión debe participar menos en la aplicación detallada y la gestión cotidiana de los programas y dedicar más esfuerzos a un diálogo político con los Estados miembros sobre los objetivos y resultados. Los Estados miembros deberían disfrutar de una mayor flexibilidad, pero también asumir más responsabilidades y dar cuenta de los resultados de los programas. Estoy seguro de que esto también los haría más eficaces” (Fischler, 2003a, 5)

Otro de los aspectos clave que el comisario europeo mencionó en su discurso inicial, se refiere a la necesidad de integrar las lógicas descendentes de la programación general del desarrollo rural y las lógicas ascendentes presentes en la iniciativa comunitaria Leader. Para Fischler, esa integración pasaba por otorgarles un mayor protagonismo a las asociaciones locales de base, aprovechando para ello la experiencia acumulada por los Grupos de Acción Local que habían gestionado Leader en los anteriores periodos de programación (*“Tenemos que sacar partido de esta experiencia en nuestro futuros programas”*).

No obstante, matiza que aunque hay que ser flexible para crear esas asociaciones de base, *“no hemos de olvidar que la flexibilidad entraña responsabilidad y obligación de rendir cuentas”*, también para estos grupos de desarrollo de carácter público-privado.

Todas estas propuestas, que en su mayor parte fueron realizadas por el comisario de agricultura al inicio de la conferencia, serán desarrolladas en las Conclusiones de la misma. Éstas a su vez debían servir a la Comisión como fuente de inspiración para elaborar una propuesta de Reglamento de Desarrollo Rural

(Comisión Europea, 2004b), cuya aprobación definitiva correspondía al Consejo de Ministros de Agricultura. Todo ese proceso de elaboración, discusión y aprobación del nuevo Reglamento de desarrollo rural concluirá el 20 de septiembre de 2005, con la promulgación del Reglamento (CE) 1698/2005.

2.5.3. El enfoque estratégico en la Política Europea de Desarrollo Rural a partir de 2005

La aprobación del Reglamento (CE) 1698/2005, sobre la ayuda al desarrollo rural supone la plasmación de una nueva política en esta materia, en la cual se integran las visiones sectoriales con las territoriales, utilizando para ello la perspectiva de la sostenibilidad como argamasa entre ambas (Barbero, 2004).

De esta manera, se da forma a lo que el diputado europeo y presidente de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo, Joseph Daul (2003), calificó en su discurso de clausura de la Conferencia de Salzburgo como una *Política de Desarrollo Rural y Medioambiental*, y que el actual Reglamento de desarrollo rural denomina como: desarrollo rural sostenible.

El diseño de esta nueva política parte de la aplicación de un enfoque estratégico, a partir del cual se definen las prioridades políticas comunitarias en materia de desarrollo rural, que se materializan mediante un conjunto de objetivos y de ejes y medidas de actuación. Junto a esas prioridades se establecen también el marco institucional que va a determinar los instrumentos a utilizar, el procedimiento a seguir, las competencias y responsabilidades de los distintos agentes implicados en su implementación, así como el esquema presupuestario que sostiene financieramente la estrategia propuesta.

En este sentido, la figura 4 muestra los grandes elementos que componen el enfoque estratégico de la actual política de desarrollo rural europea. Según el artículo 4 del Reglamento (CE) 1698/2005, la política de desarrollo rural pretende la consecución de tres grandes objetivos fundamentales, que coinciden en gran medida con las tres propuestas realizadas por el comisario Fischler durante la Conferencia de Salzburgo:

- aumentar la competitividad de la agricultura y la silvicultura mediante la ayuda a la reestructuración, el desarrollo y la innovación
- mejorar el medio ambiente y el medio rural mediante ayudas a la gestión de las tierras
- mejorar la calidad de vida en las zonas rurales y fomentar la diversificación de la actividad económica

Figura 4. Enfoque estratégico de la política rural europea, 2007-2013



Fuente: Comisión Europea, 2006a

Para la consecución de cada uno de estos objetivos generales se establece un eje temático. Cada eje temático a su vez se articula en torno a unos objetivos específicos, y asociados a esos objetivos específicos se establecen conjuntos de medidas de actuación (figura 5). Por otra parte, los tres ejes temáticos se complementan con un cuarto eje transversal de carácter metodológico dedicado al enfoque Leader.

Figura 5. Ejes y medidas de actuación de la Política Europea de Desarrollo Rural, 2007-2013

Fijación de objetivos		Estrategia de la UE Estrategia nacional Programas de DR
Eje n° 1 competitividad	medidas	Recursos humanos: Acciones de información y formación profesional Jóvenes agricultores Jubilación anticipada Utilización de servicios de asesoramiento Implantación de servicios de gestión, sustitución y asesoramiento de las explotaciones agrícolas Capital físico: Inversiones en agricultura y silvicultura Transformación, comercialización, cooperación para la innovación Infraestructura agrícola y forestal Recuperación del potencial de producción agrícola Calidad de la producción y productos agrícolas Ayuda temporal cumplimiento de normas Régimen para incentivar la calidad de los alimentos Promoción de la calidad de los alimentos
		Medidas transitorias: Semisubsistencia Creación de agrupaciones de productores
	porc. de financiación	mínimo 10%
	porc. cofinanciación UE	máximo 50-75 %
	aplicación territorial	todas las zonas rurales
Eje n° 2 gestión de las tierras	medidas	Utilización sostenible de las tierras agrícolas: ZMF de montaña Otras zonas con desventajas Zonas agrícolas Natura 2000 Agroambiente / bienestar animal (obligatoria) Ayuda a inversiones no productivas Utilización sostenible de las tierras forestales Forestación (tierras agrícolas y no agrícolas) Agrosilvicultura Zonas forestales Natura 2000 Medioambiente forestal Recuperación de potencial forestal Ayuda a inversiones no productivas
	base de ref. (agric.)	condicionalidad
	porc. de financiación	mínimo 25 %
	porc. cofinanciación UE	máximo 55/80 %*
	aplicación territorial	todas las zonas rurales
Eje n° 3 Desarrollo rural en sentido amplio	medidas	Calidad de vida: Servicios básicos para la economía y población rural (creación e infraestructuras) Renovación y desarrollo de pueblos Protección y conservación del patrimonio rural Diversificación económica: Diversificación hacia actividades no agrícolas Ayuda a las microempresas Promoción de actividades turísticas Formación, adquisición de capacidades y promoción: Formación e información Adquisición de capacidades, promoción y aplicación
	porc. de financiación	mínimo 10%
	porc. cofinanciación UE	máximo 50/75 %
	aplicación territorial	todas las zonas rurales
Eje Leader	aplicación	Enfoque Leader para territorios seleccionados en virtud de los 3 ejes temáticos
	porc. de financiación	mínimo 5 % (2,5 % en los nuevos Estados miembros)
	porc. cofinanciación UE	máximo 55/80 %*
	aplicación territorial	todas las zonas rurales, territorios seleccionados
*El primer porcentaje de cofinanciación se refiere a todas las regiones, con excepción de las regiones de la convergencia; el segundo porcentaje se aplica a las regiones de la convergencia.		

Fuente: Comisión Europea, 2006a

De esta manera, el Eje 1 pretende el *Aumento de la competitividad del sector agrícola y del sector forestal*. Para ello se estructura a partir de tres objetivos específicos y de sus correspondientes medidas de desarrollo⁴⁹:

- *fomentar el conocimiento y mejorar el potencial humano*: información y formación profesional, instalación de jóvenes agricultores, jubilación anticipada, etc.
- *reestructurar y desarrollar el potencial físico*: modernización de explotaciones, aumento valor añadido de productos agrícolas y forestales, mejora de infraestructuras agrícolas y forestales, etc.
- *mejorar la calidad de la producción y de los productos agrícolas*: apoyo a adaptación de agricultores a la normativa comunitaria; apoyo a agricultores que participen en programas de calidad, etc.

El Eje 2 persigue la *Mejora del medio ambiente y del entorno rural*. Este eje se articula alrededor de dos objetivos parciales:

- *utilización sostenible de las tierras agrícolas*: indemnizaciones compensatorias, ayudas a zonas agrícolas emplazadas dentro de la Red Natura 2000, ayudas agroambientales, etc.
- *utilización sostenible de las tierras forestales*: ayudas a la forestación de tierras agrícolas y no agrícolas, ayudas a las zonas forestales incluidas en la Red Natura 2000, ayudas a inversiones no productivas, etc.

Por su parte, el Eje 3 se orienta hacia la *Calidad de vida en las zonas rurales y la diversificación de la economía rural* mediante tres objetivos específicos:

⁴⁹ Hay un cuarto objetivo a través del cual se establecen medidas transitorias aplicables exclusivamente a los países de la adhesión, orientados al apoyo de explotaciones agrícolas de subsistencia y a la creación de agrupaciones de productores

- *diversificación de la economía rural*: actividades no agrícolas, microempresas, turismo...
- *calidad de vida*: prestación de servicios básicos económicos y sociales, renovación y desarrollo de asentamientos rurales; patrimonio rural
- *formación, información y adquisición de capacidades de los agentes económicos locales*

El Eje 4, denominado *Leader*, es un eje transversal que recoge la experiencia acumulada durante quince años de aplicación de la iniciativa comunitaria del mismo nombre. Se ha concebido para ayudar a los agentes locales a mejorar el potencial de su territorio a través de la cooperación y de la aplicación de estrategias locales de desarrollo sostenible e integrado, introduciendo nuevos modelos de gobernanza a partir de la creación de partenariados locales o el mantenimiento de los ya existentes. A través de él se financiarán las siguientes medidas:

- *aplicación de estrategias integradas de desarrollo local* por parte de Grupos de Acción Local (GAL), en las que se incluyan medidas de uno o varios de los ejes temáticos
- *ejecución de proyectos de cooperación* interterritorial o transnacional por parte de estos grupos
- *costes derivados del funcionamiento de los GAL*, así como de la adquisición de capacidades para la creación de las estrategias de desarrollo o de la promoción territorial de las actividades realizadas

En relación a este Eje Leader conviene destacar la financiación del primer tipo de medidas, por cuanto que supone un sutil pero significativo avance hacia la

gestión integral del desarrollo rural sostenible por parte de los GAL⁵⁰. Según lo señalado tanto en el Reglamento (CE) 1268/2005, sobre desarrollo rural, como en la Decisión del Consejo (2006/144/CE), sobre las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (Consejo de la Unión Europea, 2006), son las medidas recogidas en el eje 3 las que principal, pero no exclusivamente, se implementarán mediante estrategias integradas de desarrollo.

Se abre así la posibilidad de que el enfoque Leader (estratégico-territorial) se extienda hacia los ejes 1 y 2 (sectoriales), posibilidad que todavía en esta fase va a depender de la voluntad, del interés o de la visión de la autoridad estatal encargada de elaborar los Programas de Desarrollo Rural (comunidades autónomas en el caso español).

En cualquier caso, la aplicación a escala comunitaria de todo este conjunto de directrices, objetivos y medidas de desarrollo rural ha obligado a un cambio del marco institucional europeo, hacia una mayor simplificación de los procedimientos y hacia una nueva gobernanza basada en la descentralización de responsabilidades y la flexibilidad en la gestión.

En este sentido, el Reglamento (CE) 1698/2005 detalla la nueva arquitectura institucional y procedimental de la política rural europea. Según ésta, el Consejo debía elaborar un conjunto de directrices estratégicas (Consejo de la Unión Europea, 2006), que por un lado plasmasen las prioridades comunitarias en materia de desarrollo rural para el periodo 2007-2013 (figura 6), y por otro sirviesen de guía a los Estados miembros en la elaboración de sus respectivas estrategias nacionales de desarrollo rural.

Dichas estrategias nacionales debían organizarse en torno a un Plan Estratégico Nacional, en el cual habrían de indicarse los principales objetivos perseguidos a escala estatal para cada uno de los cuatro ejes de desarrollo rural propuestos por la UE.

⁵⁰ En este sentido, véase la entrevista realizada a la Comisaria de Agricultura y Desarrollo Rural, Mariann Fischer Boel, en la revista Actualidad Leader nº 27 (Célula de Promoción y Animación del Desarrollo Rural, 2005).

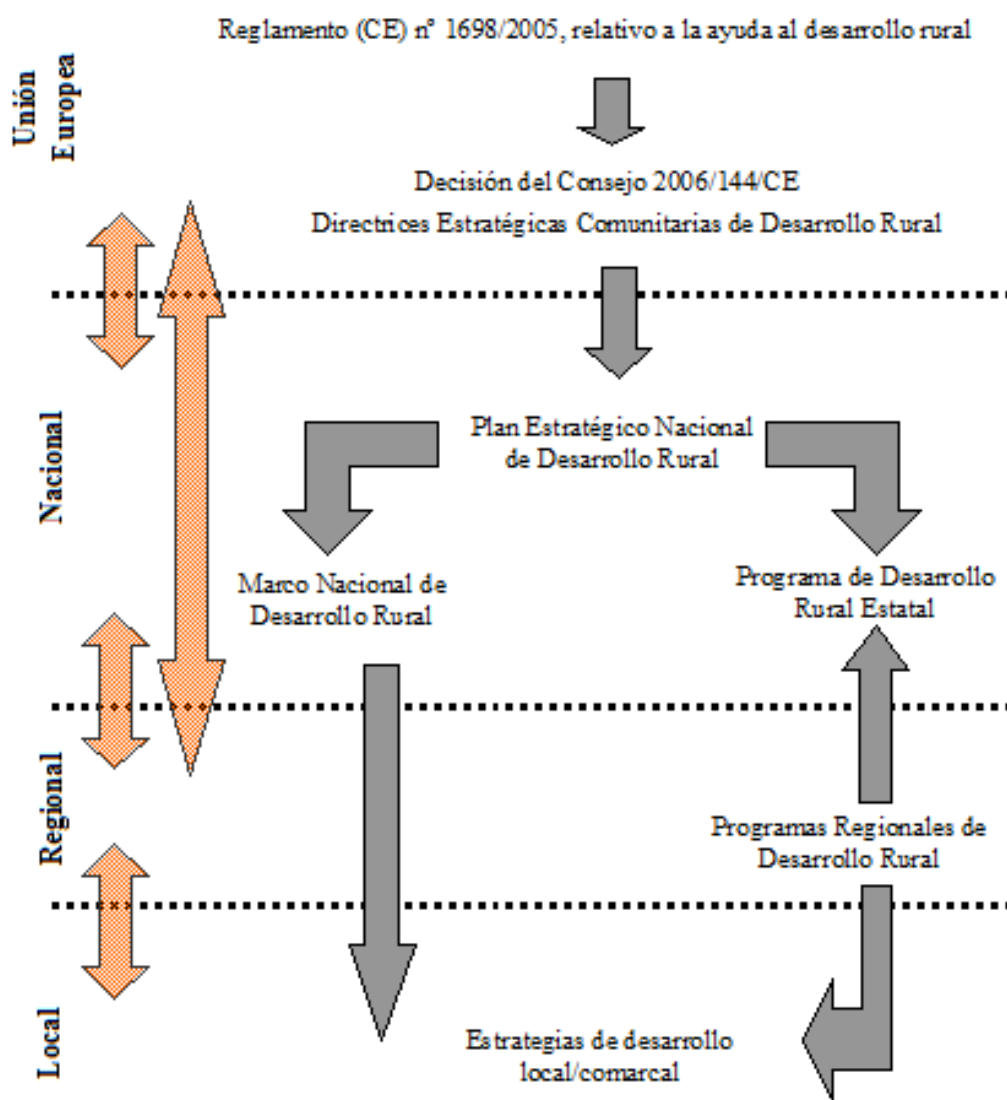
Figura 6. Directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural, 2007-2013

<p>1. Mejora de la competitividad de los sectores agrícola y silvícola. Los recursos asignados al eje 1 deberán contribuir a que el sector agroalimentario europeo sea un sector fuerte y dinámico, centrándose en las prioridades de transferencia de conocimientos, modernización, innovación y calidad de la cadena alimentaria y en los sectores prioritarios de inversión en capital físico y humano.</p>	<p>4. Desarrollo de la capacidad local de creación de empleo y diversificación. Los recursos asignados al eje 4 (Leader) deberán contribuir a la consecución de los objetivos prioritarios de los ejes 1, 2 y, sobre todo, 3, pero también a la prioridad horizontal de mejorar la gobernanza y de aprovechar el potencial de desarrollo endógeno de las zonas rurales.</p>
<p>2. Mejora del medio ambiente y del paisaje rural. Con el fin de proteger y mejorar los recursos naturales y paisajísticos de las zonas rurales de la UE, los recursos asignados al eje 2 deberán contribuir a los tres ámbitos prioritarios de la UE: La biodiversidad y la preservación y desarrollo de los sistemas agrícolas y silvícolas de elevado valor natural y de los paisajes agrícolas tradicionales; el régimen hidrológico y el cambio climático.</p>	<p>5. Transposición de las prioridades en programas. Cuando elaboren su estrategia nacional, los Estados miembros deberán velar por que exista la máxima sinergia posible entre los diferentes ejes y dentro de estos y evitar potenciales contradicciones. Igualmente, deberán considerar la forma de tener en cuenta otras estrategias al nivel de la UE, en particular en el ámbito del medio ambiente.</p>
<p>3. Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y fomento de la diversificación. Los recursos asignados al eje 3 deberán contribuir a la prioridad absoluta de creación de oportunidades de empleo y de condiciones de crecimiento. El abanico de medidas disponibles en virtud de este eje deberá ir encaminado principalmente a fomentar la capacitación, la adquisición de competencias y la organización, con miras a la aplicación de estrategias locales de desarrollo, y a conseguir que las zonas rurales sigan siendo atractivas para las generaciones futuras. Cuando se promueva la formación, la información y el espíritu empresarial, deberá prestarse especial atención a las necesidades específicas de las mujeres, los jóvenes y los trabajadores de más edad.</p>	<p>6. Complementariedad entre instrumentos comunitarios. Debe fomentarse la sinergia entre las políticas estructurales, de empleo y de desarrollo rural. Los Estados miembros deberán velar por la complementariedad y coherencia de las acciones que vayan a financiar el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión, el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de la Pesca y el FEADER, en un territorio concreto y en un ámbito de actividad determinado. Los principios rectores esenciales para trazar la línea de demarcación y los mecanismos de coordinación entre las acciones financiadas por los diferentes Fondos deberán definirse en el marco estratégico nacional de referencia (documento estratégico nacional sobre política de cohesión) y en el plan estratégico nacional sobre desarrollo rural.</p>

Fuente: Comisión europea, 2006a

La aplicación sobre el territorio de la estrategia nacional de cada Estado debía realizarse mediante Programas de Desarrollo Rural (PDR), en los cuales tendrían que figurar medidas y actuaciones concretas para cada Eje. Según el artículo 15.2 del Reglamento (CE) 1698/2005, los Estados miembros podían elegir entre dos opciones: o bien presentaban un único programa estatal de desarrollo rural; o bien presentaban un conjunto de programas regionales de desarrollo rural.

Figura 7. Marco institucional y procedimental de la política de desarrollo rural europea, 2007-2013



Fuente: Elaboración propia

En el caso de elegir esta última opción, los Estados miembros podían crear además un *Marco Nacional* que contuviese elementos comunes para dichos programas regionales (artículo 15.3). Finalmente, e independientemente de la vía elegida por cada país, los GAL elaborarían la *Estrategia de desarrollo local* correspondiente, atendiendo a las indicaciones recogidas en los PDR (figura 7).

Dado el marco competencial, en España fueron las comunidades autónomas quienes redactaron sus propios PDR⁵¹. Sin embargo, previo a la creación de los mismos, el Estado elaboró el Plan Estratégico Nacional (MAPA, 2007a) y, además, desarrolló un *Marco Nacional de Desarrollo Rural* (MAPA, 2007b), en el cual se contemplaban un conjunto de medidas horizontales cuya inclusión en los programas regionales era obligatoria.

Esas medidas se refieren a: gestión de recursos hídricos; otras infraestructuras rurales; aumento del valor añadido de los productos agrícolas y forestales; implantación de servicios de asesoramiento; instalación de jóvenes agricultores; mitigación de la desertificación; prevención de incendios forestales; ayudas en favor del medio forestal e inversiones no productivas en la Red Natura 2000.

Una vez elaborados ambos documentos de carácter nacional, las comunidades autónomas redactaron sus propias estrategias regionales de desarrollo rural, plasmándolas en los correspondientes PDR. En estos documentos, las comunidades diseñaron actuaciones concretas para cada una de las medidas que componen los cuatro ejes directrices propuestos en el Reglamento europeo, así como los planes de financiación prevista para su cumplimiento. Es también en los PDR en donde se determinaba qué ejes y medidas podían formar parte de las estrategias de desarrollo local a gestionar por los GAL. El conjunto de los 17 PDR regionales configuran el PDR estatal español.

En este sentido, tanto el Marco Nacional como el conjunto de programas regionales tuvieron que ser aprobados por la Comisión Europea. Una vez recibida esta aprobación, los GAL pudieron proceder a elaborar sus respectivas Estrategias de desarrollo locales, en consonancia con lo dispuesto en los PDR de sus respectivas comunidades autónomas. De esta forma, la aprobación definitiva de las estrategias presentadas por los GAL correspondió a las administraciones regionales correspondientes.

⁵¹ Además de los diecisiete programas regionales de desarrollo rural se elaboró un programa específico para la Red Rural Nacional, coordinado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación a través de la Dirección General de Desarrollo Rural.

Por otra parte, en la búsqueda de una mayor transparencia y eficacia en la gestión de los fondos públicos, los PDR están sometidos a constantes procesos de seguimiento y evaluación. Las tareas de seguimiento son realizadas por un *Comité de Seguimiento* designado por la Autoridad encargada de la gestión del programa. Entre sus funciones se encuentran:

- examinar periódicamente el avance en el cumplimiento de los objetivos específicos de cada PDR
- revisar los criterios de selección de las actuaciones financiadas
- proponer a la Autoridad de gestión modificaciones en los PDR para el cumplimiento de los objetivos.

Las tareas de evaluación las llevan a cabo *evaluadores independientes*, quienes, al margen de la elaboración de informes anuales (evaluación continua), han de realizar tres evaluaciones más exhaustiva tanto *a priori* (incluido el PDR inicial que ha de aprobar la UE), como a medio plazo (en 2010) y *a posteriori* (en 2015, una vez finalizada la aplicación del PDR). Con este procedimiento se pretende evaluar los resultados obtenidos al aplicar los PDR en función de lo estipulado en las directrices estratégicas comunitarias, y en función de los problemas de desarrollo rural específicos de los territorios sobre los que aquellos se implementan.

En cuanto al marco financiero para el periodo 2007-2013, las medidas de desarrollo rural cuenta con un único fondo, el FEADER, cuyo presupuesto asciende hasta los 88.293 millones de €, de los cuales 31.232 millones de € (35% del FEADER) se destinarán a las denominadas regiones de convergencia⁵². Este presupuesto, que ya incluye los pagos derivados de la modulación⁵³, supone

⁵² “A efectos de FEADER, se consideran regiones de convergencia tanto las Comunidades Autónomas por debajo del 75% del PIB per cápita de la UE-25, como las Comunidades Autónomas que han superado el 75% del PIB per cápita de la UE-25 como consecuencia de la ampliación de la UE (efecto estadístico)” (MAPA, 2007b)

⁵³ Sin embargo, no incluye otras partidas presupuestarias vinculadas a distintos instrumentos europeos, como las indemnizaciones por incumplimiento de la ecocondicionalidad o la reserva voluntaria del 10% de las ayudas directas a los agricultores, en el marco del artículo 69 del Reglamento (CE)

alrededor del 10% del presupuesto comunitario, por lo que, aunque es ligeramente superior al del anterior periodo de programación (64.367 millones de €), continúa siendo muy inferior al gasto realizado en la política de mercados (cuadro 2).

En lo que respecta a la distribución del FEADER entre los cuatro ejes de desarrollo rural, el Reglamento (CE) 1698/2005 dispone el reparto obligatorio del 55% del fondo del siguiente modo: un mínimo del 10% del FEADER ha de ir destinado a las medidas del Eje 1; un mínimo del 25% a las del Eje 2; otro mínimo del 10% al Eje 3; y un mínimo del 5% del Fondo ha de financiar las medidas del Eje 4. El 45% restante del FEADER es distribuido por los Estados miembros según los criterios contenidos en sus PDR, por lo que los porcentajes anteriores se elevarán en función de los intereses estratégicos de cada gobierno nacional o regional.

Cuadro 2. Financiación de la PAC para el periodo de programación 2007-2013 (en Meuros a precios de 2004)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Política de Mercados	54.985	54.322	53.666	53.035	52.400	51.775	51.161	371.344
Política de Dº Rural	12.343	12.542	12.491	12.462	12.871	12.820	12.764	88.293
Total PAC	67.328	66.864	66.157	65.497	65.271	64.595	63.925	459.637
Presupuesto Total UE	120.702	121.473	122.564	122.952	124.007	125.527	127.091	864.316
DR/PAC (%)	18,33%	18,76%	18,88%	19,03%	19,72%	19,85%	19,97%	19,21%
DR/Presup. Total (%)	10,23%	10,32%	10,19%	10,14%	10,38%	10,21%	10,04%	10,22%

Fuente: Arroyos, C. (2007); Comisión Europea (2007) y elaboración propia

Un último aspecto que conviene destacar de la actual política de desarrollo rural tiene que ver con la complementariedad de ésta con otras políticas europeas, en especial con las de cohesión y medioambiente, para contribuir a la consecución de las prioridades políticas comunitarias recogidas en las Estrategias de Lisboa y Gotemburgo.

1782/2003 relativo al pago único de la PAC, sujetos a la discrecionalidad de los Estados y que, por tanto, pueden aumentar este presupuesto *inicial* (Arroyos, 2007)

En este sentido, las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural señalan la necesidad de establecer mecanismos que, por un lado velen para que las actuaciones llevadas a cabo con los distintos fondos estructurales (FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, IFOP y FEADER) en una zona determinada o en un ámbito de actividad concreto sean complementarias y coherentes, y por otro para que los sectores agrícola y forestal contribuyan a cumplir con los compromisos de Gotemburgo (frenar el declive de la biodiversidad), del Protocolo de Kyoto (detener el calentamiento global) y de la Directiva Marco del Agua (protección, mejora y uso sostenible de las aguas).

En definitiva, como señalábamos con anterioridad, la reforma de la PAC ha llevado a algunos autores a afirmar que nos encontramos en el umbral de una futura política europea única para los espacios rurales. Algunos de los elementos que invitan a pensar en esta dirección serían:

- la capacidad de integrar enfoques del desarrollo sectoriales (Eje 1), territoriales (Ejes 3 y 4) y de la sostenibilidad (Eje 2)
- la transformación de la política agraria de mercados en una política de rentas cada vez más sujeta a criterios de sostenibilidad ambiental y territorial
- la complementariedad establecida con otras políticas comunitarias, en especial con la de medioambiente y sobre todo con la de cohesión
- el desarrollo de un marco competencial y procedimental acorde a los principios de la nueva gobernanza europea

Pero, desde los objetivos que aquí nos ocupan, y teniendo en cuenta el marco de creciente descentralización de competencias hacia escalas de gobierno más apegadas al territorio, y hacia entidades mixtas de carácter autónomo en las que tiene cabida la participación de la sociedad civil, los aspectos más interesante de las reformas descritas tienen que ver, sin duda, con el papel cada vez más relevante que se le asigna a los GAL en el diseño y la gestión de estrategias integradas de desarrollo en las escalas subregionales, y con su consolidación como estructuras para una gobernanza local amplia.

En este sentido, la posibilidad que se abre ante estos grupos locales de poder gestionar actuaciones enmarcadas en el ámbito de lo agrario y lo agroambiental, que hasta ahora estaban capitalizadas fundamentalmente por las administraciones públicas competentes, supone una novedad en tanto en cuanto amplía sus responsabilidades y su marco de actuación. Introduce además un avance en la descentralización y en la externalización de la gestión de la política de desarrollo rural, abriendo la posibilidad de que esta competencia salga del ámbito exclusivo de la administración pública, para cederla a entidades de carácter mixto sin ánimo de lucro⁵⁴.

Al mismo tiempo, los cambios introducidos en la nueva política rural sitúan a los GAL en el centro de las sociedades rurales, al tener que integrar de una manera más activa y eficaz a los representantes del sector agrario, que hasta la fecha o han permanecido al margen de los GAL o han estado poco implicados en los procesos de desarrollo rural que éstos han llevado a cabo. En el actual periodo de programación, los grupos de desarrollo local tienen ante sí el reto de romper la dicotomía social entre agricultores y no agricultores que ha generado el tradicional sistema de la PAC durante los últimos sesenta años (González Canales, 2005a; López Sierra, 2005; Ramos, 2005; Martín Gutiérrez, 2005).

Por todo ello, creemos necesario profundizar también en el estudio de la evolución de la iniciativa comunitaria Leader desde su origen y hasta su configuración actual como enfoque y práctica adoptados en la programación general del desarrollo rural. Se trata por tanto de conocer e interpretar el contexto en el cual surgen y evolucionan los GAL, como marco de referencia en el que se integran los estudios de caso objeto de esta investigación.

⁵⁴ No obstante, insistimos en el hecho de que, según la actual reglamentación europea, quién decide si los GAL pueden o no gestionar medidas de los Ejes 1 y 2 son los Estados miembros (en sus diferentes niveles de gobierno) y no los propios GAL. Este un paso que podría darse en un futuro en el marco de una única política rural en la que necesariamente debería profundizarse también en las nuevas formas de gobernanza del territorio. Véase González Canales, F. 2005a y b.

3. Aplicación y alcance de la iniciativa LEADER y de los Grupos de Acción Local

La iniciativa comunitaria de desarrollo rural Leader se inicia en 1991 y finaliza en 2007 después de tres fases de implementación: 1991-1993; 1994-1999; y 2000-2007. Desde su origen, la iniciativa Leader es entendida como un laboratorio para experimentar y ensayar a escala real nuevos enfoques del desarrollo, con la intención de encontrar un modelo alternativo a los clásicos modelos agraristas que habían venido aplicándose en los espacios rurales europeos desde la segunda posguerra mundial, y que en las últimas décadas del siglo XX comenzaron a ser cuestionados.

La concurrencia de dos procesos globales entre los años setenta y ochenta -el “éxito” de la PAC proteccionista por un lado y la apertura de los mercados agroalimentarios mundiales por otro- provocaron una profunda crisis en el sector agrario europeo, que afectó al mismo tiempo a los territorios en donde esta actividad se desarrollaba de manera casi exclusiva. Por tanto, Leader constituye una de las respuestas de la UE para dotar a los espacios rurales de nuevos argumentos que los posicionasen en el sistema económico surgido en el último tercio del siglo XX (Ramos y Romero, 1995).

En este sentido, durante los quince años de implantación de Leader se ha ido dando forma a los siete elementos en los que esta iniciativa se ha apoyado; siete elementos que hoy constituyen las características esenciales del método Leader, una vez que éste ha sido institucionalizado e integrado de manera activa en la nueva política de desarrollo rural de la UE. Nos referimos a:

- el enfoque territorial
- el enfoque ascendente
- el enfoque integrado o multisectorial
- el partenariado horizontal
- la innovación
- la cooperación en red

- y la gestión y financiación descentralizada.

A lo largo del presente apartado, se analizará y resaltará el significado de los cambios experimentados por la iniciativa desde 1991. Para cada una de las tres etapas de las que constó dicha experiencia, y a partir de los datos disponibles, se revisará sucintamente el contexto en el que la iniciativa fue puesta en marcha, los elementos que la caracterizaron, la financiación a escala europea y nacional⁵⁵, junto con los cambios generales que se han ido produciendo en la estructura de los GAL. Finalmente, el apartado se cierra incidiendo en las características que definen el actual método Leader, y en el papel que los GAL están llamados a jugar en la actual política rural europea.

3.1. LEADER I (1991-1993). Indefinición y flexibilidad en la gestión

La primera fase de Leader surge en el contexto de cambio iniciado con la entrada en vigor del AUE, más concretamente en el marco de la reforma de los fondos estructurales. Ya en el artículo 11 del Reglamento (CE) nº 4253/88 del Consejo, de coordinación de los fondos estructurales y de los demás instrumentos financieros (Consejo de las Comunidades Europeas, 1988b), se habilita a la Comisión para poner en marcha iniciativas que, bajo la aplicación de enfoques innovadores y presupuestos reducidos, procurasen el desarrollo de sectores y territorios en crisis. Para ello, la Comisión debía proponer a los Estados miembros que presentasen solicitudes de ayudas para la puesta en práctica de acciones que se enmarcasen dentro de esas iniciativas.

En este sentido, el 15 de marzo de 1991 la Comisión aprobó, previo Dictamen del Comité Económico y Social (1990) y previa Resolución del Parlamento Europeo (1991), la puesta en marcha de una iniciativa demostrativa de desarrollo rural denominada LEADER (Relaciones Entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural), cuya publicación se hará el 19 de marzo de ese mismo año a través de una

⁵⁵ Todo lo relativo al nivel regional, esto es a la incidencia de la iniciativa en la Comunidad de Madrid, será tratado en un capítulo posterior

Comunicación a los Estados miembros por la que se fijaban las directrices para unas subvenciones globales y se invitaba a los Estados a presentar propuestas⁵⁶. En esta Comunicación se establecen los tres elementos que desde entonces van a caracterizar a esta iniciativa comunitaria: el ámbito territorial de actuación; la coalición de agentes locales y la estrategia de desarrollo.

En esta primera fase de aplicación de Leader se consideró que las zonas elegibles debían tener una dimensión comarcal y contar con una población de entre 5.000 y 100.000 habitantes. Además, debían estar localizadas en regiones objetivo 1 (ajuste estructural en regiones menos desarrolladas) y en regiones objetivo 5b (fomentar el desarrollo de zonas rurales), aspecto éste que fue cuestionado por el Parlamento Europeo en su Resolución al considerar que la iniciativa podría extenderse a zonas no incluidas en ambos objetivos, en especial hacia *zonas rurales suburbanas*.

En cuanto a la idea de utilizar entidades destinadas a movilizar, activar y coordinar la participación de las poblaciones locales en el diseño y aplicación de programas de desarrollo, ésta ya aparece mencionada en la Comunicación *El futuro del mundo rural* donde dichas entidades reciben el nombre de *Agencias de Desarrollo Rural*, y en donde incluso se plantea la posibilidad de crear una red europea a partir de las mismas.

Con la aparición de Leader la idea se retoma, materializándose a través de la figura de los Grupos de Acción Local (GAL) y de la creación de una Red Europea de Grupos de Acción Local bajo el asesoramiento técnico de la Comisión. No obstante, la Comunicación de la Comisión sobre Leader (91/C73/14) no ofrece ninguna definición acerca de qué es un GAL ni que estructura debía tener, aunque sí aporta en cambio elementos generales que permiten caracterizarlos.

En este sentido, se estableció que los Grupos podían tener una naturaleza pública, mixta o privada, pero siempre debían tener un carácter local, bien porque se

⁵⁶ *Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las directrices de unas subvenciones globales integradas para las que se invita a los Estados miembros a presentar propuestas que respondan a una iniciativa comunitaria de desarrollo rural (91/C73/14)*. DOCE Serie C 73, de 19 de marzo de 1991. En MAPA (1992)

tratará de organismos creados en esos ámbitos *ex profeso* para la aplicación de la iniciativa, bien porque se tratará de delegaciones locales de un organismo regional designadas para este cometido.

Por otro lado, la figura de los GAL se crea para la gestión de fondos públicos bajo *un enfoque resueltamente endógeno y local*, ya que su principal función será la de diseñar un programa de desarrollo compuesto por medidas sectoriales integradas, cuya aplicación debía ofrecer soluciones innovadoras que pudiesen servir de modelo para la totalidad de las zonas rurales.

Figura 8. Criterios generales y específicos para la selección de los Grupos de Acción Local en LEADER I

Criterios Generales	Garantía de solvencia
	Capacidad administrativa
	Implantación local
	Participación de los agentes económicos y sociales locales en el funcionamiento del GAL
Criterios Específicos (relacionados con la iniciativa)	Calidad del programa de desarrollo local propuesto por el grupo en forma de plan de actividad económica plurianual (objetivos y métodos de realización)
	Experiencia y conocimientos técnicos en materia de desarrollo rural
	Aceptación de las normas de funcionamiento de la red supranacional

Fuente: elaboración propia a partir de MAPA (1992)

En cuanto a la selección de los grupos, ésta se realizó de manera conjunta entre los Estados miembros y la Comisión a partir de una serie de criterios generales y específicos (figura 8), a los que podrían añadirse otros de carácter nacional, siempre y cuando estuviesen consensuados entre los Estados y la Comisión.

Durante esta primera fase de implementación de la iniciativa comunitaria Leader se seleccionaron 219 grupos en el conjunto de la UE, cuyas acciones repercutieron sobre algo más de 11,4 millones de personas. Por su parte, en España se presentaron 108 propuestas para la formación de GAL de las que se seleccionaron 52, afectando a algo más de 1,8 millones de personas. De los 52 grupos seleccionados a nivel estatal sólo 1 pertenecía a la Comunidad de Madrid, el Patronato Madrileño de Áreas de Montaña (PAMAM).

Esta primera fase se definirá por la flexibilidad en las fórmulas de gestión elegidas para los GAL en los distintos países miembros, síntoma propio del carácter experimental con que surgió Leader. Sólo en el caso español se adoptaron hasta 12 fórmulas jurídicas distintas, si bien casi la mitad de los GAL fueron Asociaciones con fuerte presencia de la administración pública (25 GAL). Muy por debajo de esta fórmula aparecieron las Sociedades Anónimas (6), las Mancomunidades (5), las Fundaciones y Patronatos (4), los Consorcios (4), los Organismos Autónomos (3) y finalmente Cabildos, Sociedades Limitadas, Comités de Coordinación, Consell Comarcals y Convenios (1).

El peso adquirido por la administración pública en los GAL españoles respondió tanto a la necesidad de garantizar la solvencia de estos grupos, como a la ausencia en nuestro país de una cultura del desarrollo rural gestionado por grupos o asociaciones locales con amplio conocimiento de sus territorios (Corberá, 1993). En este sentido, la creación de los GAL supuso para muchos países miembros un primer paso en los procesos de descentralización y de responsabilización de los niveles locales en la gestión del desarrollo territorial.

En lo que se refiere a los Programas de Desarrollo, estos se organizarán a partir de tres tipos de medidas que, según lo expuesto en la Comunicación de la Comisión sobre Leader I (91/C73/14), podían ser subvencionables:

- medidas que beneficiasen directamente a los habitantes y actores económicos de las zonas seleccionadas
- medidas cuyo objeto era la creación, equipamiento y gestión de los grupos
- medidas que contribuyesen al buen funcionamiento de la red supranacional

De los tres grupos de medidas las más directamente vinculadas con el desarrollo rural serán las del primero, al contemplar inversiones dirigidas tanto a la asistencia técnica al desarrollo como al fomento de distintos sectores económicos. En concreto, esas inversiones se utilizaron para:

- *Apoyo técnico al desarrollo rural*: contemplaba la asistencia técnica a los GAL y a los titulares de los proyectos de desarrollo a través de técnicos especialistas en divulgación y activación del desarrollo.
- *Formación profesional y ayudas a la contratación*: medidas destinadas a mejorar la capacidad de los agentes locales en la detección y explotación de los recursos locales, por lo que se consideran medidas fundamentales para el éxito de Leader.
- *Turismo rural*: las medidas incluidas en este apartado debían estar orientadas a conocer la demanda de ocio para cada zona; a desarrollar la oferta; a organizar eficientemente la oferta en función de la demanda; y a estimular la creación de polos turísticos rurales. Para la consecución de estos cuatro objetivos se planteaban ayudas a:
 - Inversiones individuales o colectivas
 - Adaptación de pequeñas infraestructuras públicas a la oferta turística
 - Inventario, restauración y aprovechamiento de construcciones y parajes rurales de interés
 - Actividades de promoción
 - Estudios de mercado
 - Creación de sistemas de reserva de plazas
 - Medidas para la desestacionalización de la temporada turística
- *Pequeñas empresas, artesanía y servicios locales*: estas medidas iban destinadas a la creación, mantenimiento y desarrollo de Pymes locales. Al margen del fomento de nuevas Pymes se proponían actuaciones encaminadas al mantenimiento y desarrollo de éstas a través de:
 - Facilitar el trabajo a distancia
 - Favorecer el acceso de las Pymes a servicios empresariales
 - Creación de estos servicios cuando no existiesen
 - Realizar inversiones en el sector de la artesanía

- *Valorización y comercialización «in situ» de la producción agraria, forestal y pesquera local:* con estas medidas se buscaba desarrollar el potencial económico de productos agroalimentarios y forestales locales a través de la implantación de medidas de calidad, identidad y promoción de los mismos. Para ello se proponía las siguientes medidas:
 - Estudios de mercados locales y regionales y de los circuitos de distribución
 - Equipamiento y asistencia técnica para producciones especializadas locales
 - Transferencia tecnológica
 - Promoción de productos típicos locales y regionales
 - Comercialización
- *Otras medidas*

En cuanto a la financiación de Leader I, el presupuesto que inicialmente había previsto la Comisión para esta primera fase a través de sus fondos estructurales (FEOGA-O, FEDER y FSE) fue de 413 millones de ecus, una cantidad que aunque el Parlamento Europeo en su Resolución calificó de insuficiente no sólo no se incrementó, sino que finalmente descendió hasta los 366 millones de ecus.

Cuadro 3. Financiación de la iniciativa comunitaria LEADER I en la UE y España, 1991-1993

		Unión Europea		España	
		Total*	%	Total*	%
Inversión pública	UE	366,0	31,6	104,0	26,7
	Estado	338,9	29,3	75,7	19,4
	Total	704,9	60,8	179,7	46,1
Inversión privada		453,7	39,2	210,3	53,9
TOTAL		1.158,6	100	390,0	100

* En Millones de Ecus

Fuente: elaboración propia a partir de CEMAC, 1999 y Alarios, 2001

Por su parte, los Estados aportaron 338,9 millones de ecus más, a los que hay que adicionar los 453,7 millones procedentes del capital privado. De este modo, la inversión final realizada en el conjunto de la UE en Leader I superó los 1.150 millones de ecus, de los cuales el 39,2% lo aportaron inversores privados, el 31,6% correspondió a subvenciones comunitarias y el 29,3% procedió de las administraciones estatales (cuadro 3).

Este reparto del presupuesto que se dio a nivel comunitario se reprodujo también en España, aunque con un peso de la iniciativa privada todavía mayor, ya que ésta lideró la inversión con 210,3 millones de ecus de los 390 millones que se emplearon en nuestro país. Estos 210 millones de ecus supusieron el 54% del total, duplicándose la participación que inicialmente se había previsto para el sector privado en nuestro país (25,1%).

En cualquier caso, España también se vio beneficiada por la inversión comunitaria realizada ya que, aunque las subvenciones recibidas se redujeron con respecto a las previsiones iniciales un 18% (del 44,5% al 26,7%), fue el país donde mayor cantidad de fondos comunitarios se invirtieron. Los 104 millones de ecus percibidos por España suponían el 28,4% del presupuesto total con que la UE contaba para toda la Comunidad. Por su parte, el Estado, a través de sus diferentes administraciones, contribuyó con 75,7 millones de ecus más (19,4%).

En cuanto a la inversión por medidas, en España los proyectos vinculados al turismo rural no sólo fueron los más numerosos (2.326 proyectos), sino que además concentraron más del 50% de la inversión. Por detrás del turismo en volumen de inversión y de proyectos se situaron las medidas destinadas a Pymes y artesanía, que alcanzaron los 1.132 proyectos y el 20% de lo invertido en el país. La Formación Profesional, la Valorización y Comercialización de productos agroalimentarios locales, la Asistencia técnica a los grupos y Otras medidas de desarrollo se situaron por debajo del 20% de la inversión realizada (cuadro 4)

Por otro lado, la forma de intervención financiera diseñada para Leader I venía determinada por lo expuesto en el artículo 5 del Reglamento 2052/88 del Consejo, sobre la forma de intervención financiera de los fondos estructurales (Consejo de las Comunidades Europeas, 1988a), según el cual, los Estados podían

designar un organismo intermediario encargado de gestionar la subvención global recibida por el país y coordinar su uso.

Cuadro 4. Distribución de proyectos y de la inversión de Leader I en España por medidas de actuación

Medidas	Número de proyectos	% de la inversión total
Asistencia técnica	390	3,9
Formación profesional	768	19,4
Turismo rural	2.326	52,5
Pymes-Artesanía	1.132	20,2
Valorización y comercialización agroalimentaria	999	16,1
Otras medidas	157	2,0
Funcionamiento grupos	---	3,5

Fuente: López Pardo, 1995, citado en Alarios, 2001

En España, la entidad seleccionada fue el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), Organismo Autónomo Administrativo dependiente de la Secretaria General de Estructuras Agrarias del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

El IRYDA a su vez delegó esta función en otros organismos que formaban parte de su estructura orgánica, en concreto en la Dirección General de Infraestructuras y Cooperación, que desarrolló su función como organismo intermediario para la iniciativa comunitaria LEADER, a través de la Subdirección General de Programas Operativos y de la estructura periférica con que contaba el IRYDA. Al mismo tiempo, será también la Dirección General de Infraestructuras y Cooperación del IRYDA quién presidirá el Comité Nacional de Seguimiento y Evaluación de LEADER (MAPA, 1991).

En definitiva, esta primera fase de la iniciativa vendrá definida por la flexibilidad y la indefinición en su gestión, características propias del carácter experimental y pionero con que surgió Leader. Ambos elementos se hicieron especialmente relevantes en lo que se refiere a los GAL, dada la multiplicidad de

fórmulas de gestión local surgidas como consecuencia, entre otros motivos, de la ausencia en la Comunicación de la Comisión de una definición cerrada acerca de lo que se entendía por GAL; de la propia concepción de Leader como banco de pruebas; y de la inexistencia de experiencias previas con entidad que sirviesen de referente, a pesar de los programas de desarrollo rural implementados por la UE en la primera mitad de los años ochenta.

En cualquier caso, esta flexibilidad en las fórmulas de gestión local de Leader permitió observar la adaptación del partenariado horizontal propuesto a la diversidad del mundo rural europeo, a las diferentes culturas territoriales y a las distintas formas de organización política e institucional estatales y regionales presentes en la UE.

Por todo ello, podemos afirmar que la amplitud en las fórmulas de gestión surgidas con Leader I no puede considerarse ni como un fracaso ni como un error en el planteamiento de la iniciativa, sino más bien como un primer paso en el proceso de aprendizaje abierto por esta iniciativa en el desarrollo territorial a escala europea. De hecho, de la evaluación ex-post de Leader I (CEMAC, 1999) parece extraerse esta conclusión, cuando señala que, si bien el aspecto más innovador introducido por esta iniciativa fue precisamente la figura de los GAL, era recomendable que en futuras fases se privilegiasen los GAL mixtos y bien equilibrados, en los que estuviesen presentes diferentes entidades políticas, económicas y sociales para evitar que la acción se concentrase en un único grupo de interés.

Partiendo de las enseñanzas extraídas de Leader I, será durante la segunda fase de la iniciativa cuando se produzcan avances significativos tanto en la configuración de los GAL, como en otros aspectos básicos de Leader que durante la primera etapa no fueron suficientemente desarrollados (innovación, enfoque multisectorial, participación, etc.).

3.2.- LEADER II, 1994-1999. Hacia la consolidación del modelo de desarrollo rural europeo

Leader II se inicia con la aprobación de la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros 94/C180/12 el 15 de junio de 1994 (Comisión Europea, 1994) y se desarrolla durante el segundo periodo de programación de los fondos estructurales (1994-1999). Este segundo periodo de programación se regirá por el Reglamento

(CE) 2081/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2052/88, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y su eficacia (Consejo de las Comunidades Europeas, 1993).

En este segundo periodo se introduce algunos cambios en cuanto a los objetivos, entre ellos la aparición del Objetivo 6, orientado a facilitar el desarrollo de las regiones árticas con baja densidad de población, y la revisión de los anteriores, como por ejemplo los objetivos 1 y 5b. El primero reducirá su campo de actuación a las regiones o partes de regiones afectadas por el declive industrial, frente al amplio conjunto de regiones menos desarrolladas que fueron su área de intervención entre 1989 y 1993; mientras que el objetivo 5b se encargará del desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales y no de las estructuras de producción agraria como sucedió en el periodo anterior.

Asimismo, se añade un nuevo fondo estructural, el IFOP (Instrumento Financiero de Orientación Pesquera), destinado a la reconversión de las regiones pesqueras. Por otra parte, los fondos estructurales se incrementan alrededor de un 115% al pasar de 60.015 millones de ecus a 151.846 millones de ecus, lo que supuso también un incremento del presupuesto destinado a las iniciativas comunitarias que, de 3.800 millones de ecus en el periodo 1988-1993, pasaron a 13.450 millones en el 2º periodo de programación. El número de iniciativas se ven reducidas de 16 a 13, de tal manera que algunas de las que se implementaron entre 1989 y 1993 desaparecieron, otras nuevas surgen en el nuevo periodo (p. ej. URBAN o ADAPT) y otras como LEADER desarrollan una segunda fase de implementación.

Esta nueva fase supone la consolidación del modelo de desarrollo rural ensayado con Leader I, dado que no se establece una ruptura entre la primera y la segunda etapa de implementación de dicha iniciativa, sino que se apuesta por dar continuidad al modelo propuesto a través del mantenimiento de aquellos elementos clave que lo caracterizaban. Así, en la definición de los objetivos para Leader II se insiste en:

- el enfoque **local y endógeno** de la iniciativa
- la **innovación** de los proyectos como medio para obtener ventajas comparativas territoriales

- la **participación** de las poblaciones locales a través de los grupos de desarrollo
- la necesidad de conseguir un desarrollo **integrado** mediante proyectos que sean transferibles a otras áreas rurales.

No obstante, continuidad no significó inmovilismo, ya que a partir de la experiencia obtenida con Leader I se introducen novedades para dar un nuevo impulso a la iniciativa y una mejor definición de los elementos que la sostienen. En este sentido, una de las novedades introducidas con Leader II afectará a los territorios beneficiarios de la iniciativa, ya que aunque su ámbito de actuación seguía restringido a zonas localizadas obligatoriamente en regiones objetivo 1 y 5b, se amplió el número de aquellas que podían acogerse a las ayudas del programa Leader con la intención de extender el modelo hacia un mayor número de territorios.

Por otra parte, para profundizar en este objetivo de expansión del modelo Leader, y aprovechando el carácter experimental de la iniciativa, se posibilitó que los grupos Leader localizados en regiones 5b pudiesen emplear hasta un máximo del 10% de sus créditos en proyectos compartidos con territorios rurales limítrofes a sus comarcas de actuación, siempre y cuando esos territorios cumpliesen una característica: no pertenecer a regiones objetivo 1 ó 5b. De ese modo, se intentó ensayar el modelo Leader fuera de las áreas de mayor grado de ruralidad fomentando la cooperación territorial.

Tan es así que, en esta segunda etapa se va a insistir en la red como forma de solidaridad activa entre zonas rurales. Durante la primera fase de la iniciativa este aspecto apenas tuvo desarrollo por lo que, para evitar que eso volviese a suceder, se obligará a los beneficiarios directos de la iniciativa a colaborar activamente en la red europea Leader, animando al resto de territorios y de agentes no beneficiados por la iniciativa, pero implicados en el desarrollo rural, a participar en la misma.

Por otro lado, con el objetivo de dar un mayor contenido a la red se crea asimismo el ***Observatorio Europeo de Innovación y Desarrollo Rural*** (Observatorio Leader), encargado de validar y facilitar la transferencia de innovaciones surgidas en el medio rural europeo. En definitiva, se trataba de impulsar la cooperación entre territorios y agentes rurales, mostrando a los grupos de desarrollo la utilidad de la red

como medio de transmisión de los conocimientos y experiencias adquiridos en la puesta en marcha de proyectos innovadores, mecanismo que se consideraba especialmente interesante y útil para los grupos de nueva creación.

En este sentido, y dado que la iniciativa se expandió territorialmente, muchos de los grupos que iban a gestionarla carecían de experiencia previa, por lo que también se introducirán algunos cambios en el proceso de elaboración de los programas de desarrollo territorial. La evaluación ex-post de Leader I detectó que algunos de los territorios rurales más deprimidos de la UE no pudieron acceder a Leader I por incapacidad técnica de sus agentes locales, por el corto periodo de tiempo que se dio para elaborar el programa de desarrollo (6 meses), así como por la falta de información respecto de la propia iniciativa. Para solventar esos déficits, la Comunicación 94/C180/12 prevé el establecimiento de etapas en la programación en función de las necesidades y de las capacidades de cada grupo.

De ese modo, se estableció una **primera etapa** en la implementación de Leader II, que bajo la denominación *Adquisición de Capacidades* agrupó un conjunto de medidas dirigidas a la preparación técnica de los nuevos grupos. Entre las medidas recogidas en este apartado se encuentran las siguientes:

A) *Adquisición de Capacidades:*

- Diagnóstico del territorio local
- Sensibilización de la población hacia Leader
- Apoyo técnico a la constitución de cooperaciones locales
- Apoyo técnico a la elaboración de estrategias locales de desarrollo integrado

Para aquellos grupos con experiencia o para los grupos recién creados que hubiesen completado la fase de adquisición de competencias se estableció una **segunda etapa** destinada a financiar los *Programas de Innovación Rural*. Bajo este epígrafe se englobarán un conjunto de medidas destinadas a que los grupos pudiesen poner en marcha proyectos de desarrollo con carácter innovador y con capacidad de demostración.

La novedad que se introduce en este apartado con respecto a Leader I, al margen de la insistencia en la innovación de los proyectos, será la inclusión de la cuestión medioambiental mediante un grupo de medidas subvencionables en esta área (Medida B6), así como el establecimiento de los primeros vínculos entre las medidas Leader y las medidas de acompañamiento de la recién reformada PAC (Reforma MacSharry de 1992), a través de la subvención a proyectos de apoyo a la multifuncionalidad agraria (Medida B5).

B) Programas de Innovación Rural

B1) Apoyo técnico al desarrollo rural

- Asistencia técnica a los responsables de los proyectos de desarrollo
- Asistencia técnica a las PYME y a otras actividades (agricultores, artesanos, etc.) que estuviesen ya en funcionamiento (mercados potenciales, financiación, etc.)
- Creación de ventanillas únicas: orientar, aconsejar y apoyar a jóvenes emprendedores
- Sensibilización de la población respecto de identidad territorial y necesidad de innovación
- Gastos de funcionamiento (gestión y fomento del proyecto)
- Equipamiento informático necesario para la ejecución del proyecto

B2) Formación profesional y ayudas a la contratación

- Formación de gestores y animadores del proyecto
- Formaciones específicas de corta duración
- Formación para el desarrollo
- Asociación del aparato educativo y de formación al proceso de desarrollo

B3) Turismo rural

- Inversiones individuales o colectivas novedosas

- Inversiones en pequeñas infraestructuras públicas derivadas de la oferta turística
- Inventario, restauración y revalorización de edificios de carácter histórico y parajes rurales de interés turístico
- Actividades de promoción, estudios de mercado y creación de sistemas de reserva
- Concepción y puesta en marcha de nuevos productos

B4) Pequeñas empresas, artesanos y servicios de proximidad

- Acceso de las pequeñas empresas y de los artesanos a los servicios de aproximación (asesoría, estudios de mercado, etc.)
- Creación de servicios de aproximación donde no existiesen
- Ayuda para inversiones innovadoras de artesanos y pequeñas empresas, sobre todo para aquellas que valoricen los recursos naturales locales
- Facilidades para teletrabajo
- Creación de empresas

B5) Valorización in situ y comercialización de la producción agraria, silvícola y pesquera local

- Estudio de mercados locales y regionales y análisis de circuitos de distribución
- Asistencia técnica e inversión para la producción y valorización de especialidades locales relacionadas con la agricultura, la silvicultura y la pesca
- Transferencia de tecnologías
- Promoción y etiquetado de productos locales y regionales de calidad
- Comercialización
- Diversificación de producción agraria y de actividades de agricultores
- Desarrollo de la acuicultura y pesca deportiva sin carácter comercial
- Producción de energías alternativas y renovables

- Desarrollo de ingeniería financiera

B6) Conservación y mejora del medio ambiente y del entorno

- Renovación y mejora del medio ambiente y del entorno
- Apoyo a la creación y difusión cultural
- Protección, rehabilitación y valorización de los recursos naturales y del paisaje
- Eliminación y reciclaje de los residuos. Aprovechamiento energético

Por último, la Comunicación 94/C180/12 establecía una **tercera etapa** para aquellos grupos que estuviesen en condiciones de *pasar a una etapa cualitativa adicional*, en la que *colaborarán directamente en proyectos concretos de carácter transnacional*. En esta etapa se subvencionarán las siguientes medidas:

C) *Cooperación transnacional*

- Gastos de participación en las actividades de la red europea de desarrollo rural (detección interlocutores, organización de proyectos, etc.)
- Actividades de cooperación similares a las recogidas en el sub-epígrafe Programas Rurales Innovadores, pero en proyectos de ámbito europeo

Como se ha señalado, Leader II apostó por la innovación para buscar nuevas vías de desarrollo que dinamizasen e hiciesen más competitivos a los espacios rurales europeos. Sin embargo, el concepto no fue bien comprendido por los agentes locales que observaban la innovación como un “*fenómeno misterioso, alejado del terreno y de la vida cotidiana, propio de científicos o inventores*” (Observatorio Europeo Leader, 1997a, 5), en definitiva, algo *ajeno a la experiencia rural* e impuesto desde la programación europea (Dargan, y Shucksmith, 2008).

Por tanto, los agentes locales asociaron el concepto de innovación a su dimensión clásica, es decir, vinculada al desarrollo tecnológico, científico y

empresarial, y no con la nueva dimensión territorial, social e institucional que era la que preferentemente se quería difundir a través de Leader.

Esa confusión entre los gestores del desarrollo rural se debió en gran parte a que, en la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros 94/C180/12 no se explicó y definió convenientemente el término. Será con la aparición del documento *Innovación y Desarrollo Rural*, que elaboró el Observatorio Europeo Leader en 1997 (Observatorio Europeo Leader, 1997a), cuando se aporte una definición del mismo ajustada a los objetivos perseguidos con la iniciativa.

Según esa definición, la innovación aparece como una *iniciativa de los agentes locales que aporta una respuesta nueva a los problemas específicos del territorio*. El documento señala además que los cambios experimentados por las sociedades, los territorios y el sistema económico desde los años setenta han modificado la dimensión del concepto de desarrollo y junto con él ha variado también el concepto de innovación en tres direcciones que han tenido repercusión sobre los espacios rurales:

- *diversificación de las economías locales*, en contraposición al modelo clásico de concentración de la actividad productiva y predominantemente exógeno
- *intensificación de las interacciones entre el contexto local y el contexto global*, a través de nuevas infraestructuras e infoestructuras que han permitido superar el aislamiento tradicional de muchos espacios rurales
- *la profundización de las relaciones entre los agentes locales enfocadas a alcanzar nuevas sinergias internas*, que fortalecen el tejido social y productivo locales frente a la competencia externa

En relación a esta última se señala que, a través del establecimiento de sinergias entre los actores locales, se podrán alejar las amenazas asociadas a un nuevo contexto social y económico más abierto y global, transformándolas en oportunidades mediante la valorización de las potencialidades locales y el acceso a nuevos mercados y nuevas tecnologías.

En este sentido, otro de los elementos que se modificará con respecto a Leader I son los **beneficiarios** de la iniciativa. Si en Leader I éstos eran sólo los GAL en sus diferentes formas, con Leader II se establecen dos tipos de beneficiarios:

- ***Grupos de Acción Local*** en el sentido dado en Leader I, esto es, un conjunto de interlocutores locales, públicos y privados, que definen en común una estrategia y medidas innovadoras para el desarrollo de un territorio rural cuya población, a título indicativo, no debía superar los 100.000 habitantes. Sin embargo, se establecen algunas novedades, entre ellas la obligatoriedad de contar con un Responsable Administrativo y Financiero (RAF) con capacidad para gestionar subvenciones públicas.

Este nuevo agente debía ser también quien se cerciorase de que *todos los interlocutores locales interesados (agentes económicos y sociales de los distintos sectores, asociaciones y organizaciones vinculadas al medio ambiente, la cultura y la inserción social)* participaban en la elaboración y aplicación del programa de innovación. Con la aparición de esta figura, que quedará insertada en los equipos técnicos, se pretendía profesionalizar la gestión diaria de los GAL, además de intentar evitar que se repitiesen algunos errores cometidos en Leader I en relación a la participación del tejido social, asociativo y empresarial.

- ***Agentes Colectivos públicos o privados del medio rural*** cuya actuación tuviese un carácter predominantemente temático dentro de la lógica del desarrollo territorial. Se entendía por agente colectivo público o privado a cámaras de agricultura, de industria, de comercio, de artesanos, cooperativas, agrupaciones de empresas, de municipios, asociaciones sin fines lucrativos y otros similares.

Esta segunda fórmula de participación y gestión, que entraba dentro de la lógica del ensayo característica de Leader, tuvo un desarrollo desigual en la Unión Europea donde incluso hubo 6 países que ni siquiera la utilizaron (Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo, Países Bajos y Suecia). Alemania con 46 Agentes Colectivos (AC), Italia con 11 y Austria con 9 fueron los Estados miembros

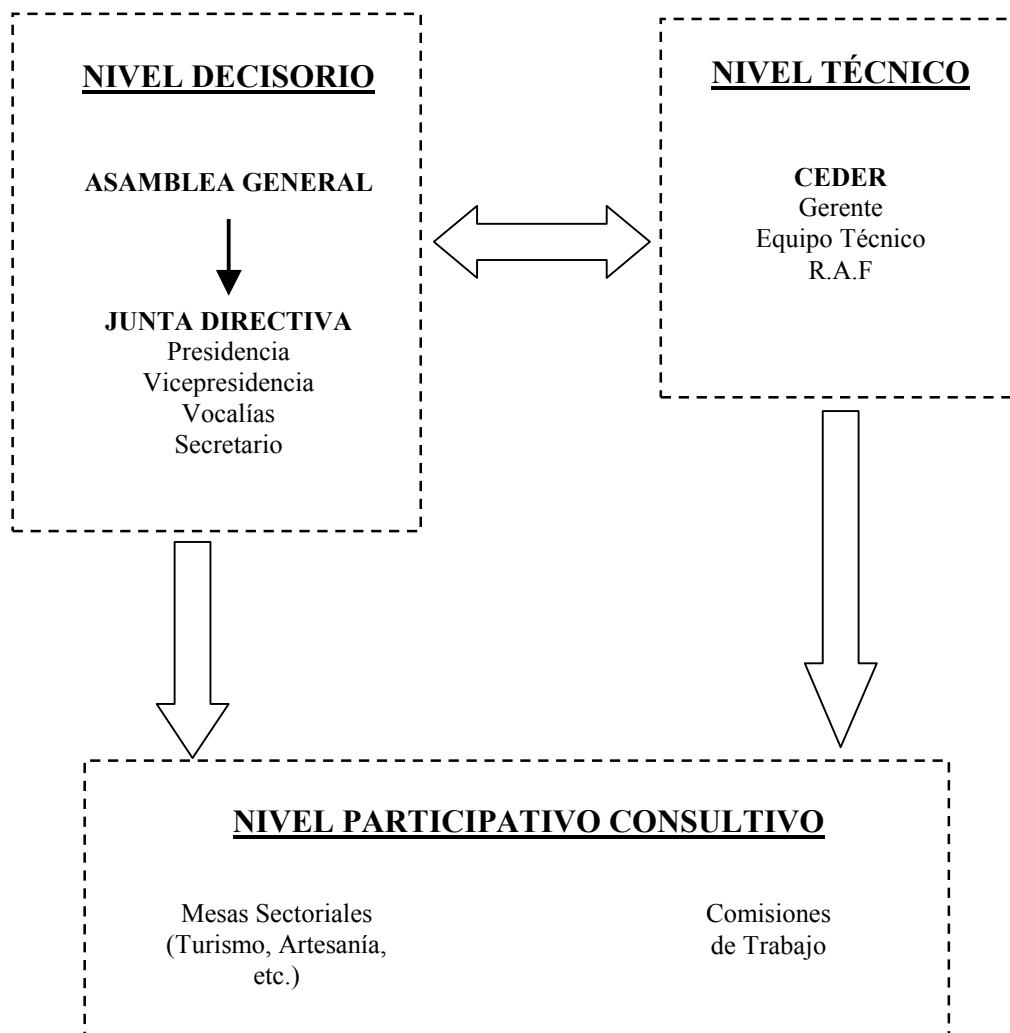
donde esta forma de gestión tuvo una mayor presencia, aunque nunca comparable con la de los GAL (Alemania 119 GAL; Italia 199; Austria 31). Estos últimos llegaron a alcanzar la cifra de 906 grupos en el conjunto de la UE, frente a los 92 AC que finalmente implementaron Leader II. En España sólo hubo 1 AC, localizado en La Rioja, frente a 132 GAL (ÖIR, 2004).

No obstante, y como ya ocurriese durante Leader I, los GAL adoptaron distintas tipologías en función de la organización política e institucional de cada Estado y de cada región, lo que se tradujo en diferentes grados de autonomía en cuanto a gestión de la iniciativa. Sin embargo, Esparcia, Noguera, y Buciega, (2001), en su estudio sobre las agrupaciones de desarrollo rural integrado que gestionaron Leader II en España, señalan que independientemente de la figura jurídica por la que optara cada una de ellas, se detectó una estructura interna recurrente y bien definida caracterizada por tres niveles (Figura 9).

Un primer nivel de carácter decisorio integrado por dos órganos: la *Asamblea General*, compuesta por todos los miembros de la agrupación (ayuntamientos, entidades privadas, pública y cívicas); y la *Junta Directiva*, de carácter ejecutivo y formada por representantes de algunas de las entidades y administraciones socias de la agrupación de desarrollo. En la Junta Directiva se encontraban los cargos directivos más importantes del grupo: la Presidencia, la Vicepresidencia, las Vocalías y el Secretario.

El segundo nivel tenía un carácter técnico y estaba formado por los *Centros de Desarrollo Rural* (CEDER). La principal figura de los CEDER era el Gerente, que actuaba de enlace entre los órganos de decisión y el equipo técnico informando a la Asamblea y a la Junta Directiva del desarrollo de la iniciativa, así como colaborando con esta última y asesorándola en el proceso de toma de decisiones. Además del Gerente, el CEDER estaba integrado por un equipo técnico y por el Responsable Administrativo-Financiero (RAF). La función más importante que cumplía el CEDER era la de promover el desarrollo en el territorio de actuación a través de la canalización de los proyectos presentados por promotores privados.

Figura 9. Estructura orgánica de los grupos de acción local en Leader II en España



Fuente: elaboración propia adaptado de Esparcia, Noguera y Buciega (2001)

El último nivel era el participativo-consultivo y estaba formado por las *Mesas Sectoriales* y por las *Comisiones de Trabajo*. Las primeras eran foros de discusión y debate en las que podían participar la población o cualquier entidad del tejido asociativo o empresarial local, estuviese o no representada en el grupo de desarrollo. Estas mesas tenían como objetivo implicar a los agentes locales en el diseño de las diferentes estrategias de desarrollo que debían aplicarse sobre aquellos sectores de actividad estratégicos para su comarca.

Eran además ámbitos concebidos para que esos agentes entrasen en contacto unos con otros y estableciesen sinergias. Por su parte, las Comisiones de Trabajo eran órganos consultivos formados generalmente por miembros de la Junta Directiva y del equipo técnico. Su misión era la de estudiar proyectos de promotores privados que encontraban dificultades para ser aprobados y emitir una valoración sobre los mismos.

En lo que se refiere al funcionamiento de las agrupaciones de desarrollo en nuestro país, Esparcia, Noguera y Buciega detectaron hasta ocho factores que alteraban el correcto funcionamiento de las mismas:

- Las **Asambleas** no se comportaban como organismos de participación real. Su grado de apertura era variable, aunque restringido normalmente a los sectores mejor organizados. La frecuencia de reuniones era por lo general baja (1 ó 2 veces al año).
- Las **Juntas Directivas** estaban mayoritariamente controladas por las autoridades públicas locales, que eran los grupos con mayor estructuración y poder local
- Escasa **comunicación** entre la Junta y la Asamblea, es decir, entre los representantes sectoriales y sus representados. Las decisiones de la Junta perdían así legitimidad y validez
- **Burocratización** en la actuación de las Juntas Directivas. Pierden su función como órgano de reflexión sobre la estrategia de desarrollo y se transforman en un instrumento de reparto de subvenciones
- **Equipos técnicos** sobrecargados. A sus tareas de gestión se le añadieron además las funciones de planificación y reflexión estratégica que no realizaban unas Juntas Directivas burocratizadas
- Infratilización o inexistencia de **mecanismos de participación ciudadana** (mesas sectoriales o comisiones de trabajo)
- **Pasividad** de los órganos de decisión ante situaciones de baja participación

En cualquier caso, estos autores destacan también que, al margen de las deficiencias observadas en el funcionamiento general de algunas agrupaciones de desarrollo en nuestro país, éstas se comportaron durante Leader II como dinamizadoras y catalizadoras de las potencialidades endógenas, “*permitiendo introducir en las sociedades locales un nuevo modo más abierto y participativo de gestionar la toma de decisiones*”. La flexibilidad operativa y la proximidad a los principales actores implicados en el desarrollo son los dos valores más destacados de las agrupaciones de desarrollo, y a ellas se les atribuye el inicio de la generalización del principio de cooperación en la sociedad rural española, poco acostumbrada a experiencias de desarrollo territorial como Leader.

En este sentido, Esparcia, (2003) señala cinco ámbitos en los que Leader II contribuyó a crear estructuras de cooperación y de aprendizaje individual y colectivo en los espacios rurales de nuestro país:

- Leader fue un factor de **democratización** en los territorios rurales, pese a la utilización partidista que muchos actores (locales y externos) hicieron de los GAL como instrumento de poder y de influencia política y social
- Leader II fomentó el surgimiento y/o consolidación de los **liderazgos** en el tejido social, económico y político, de manera que muchos actores ligados a los GAL, incluidos los técnicos, se convirtieron en puntos de referencia para la población local
- Leader II se convirtió en una plataforma para el **aprendizaje** y formación de gestores y técnicos en desarrollo rural, con lo que las zonas rurales pudieron disponer a partir de entonces de equipos mejor preparados para abordar las diferentes dimensiones técnicas del desarrollo rural
- Leader II no consiguió consolidar tejidos empresariales donde no existían o donde se encontraban en una situación de declive, pero fomentó la **capacidad de gestión innovadora** y de toma de decisiones empresariales
- Leader II no se convirtió en catalizador de la territorialización de las políticas sectoriales, pero permitió avanzar en la **cultura territorial** de gestores y

técnicos de la iniciativa, contribuyendo así a generar una conciencia y unas demandas de enfoques menos sectoriales y más territoriales

Por otra parte, junto a la consolidación del partenariado horizontal, con Leader II también se insistió en el desarrollo del partenariado vertical a través del principio de subsidiariedad. Se buscó descentralizar la elección de los GAL, de los AC y de sus respectivos programas de desarrollo hacia los niveles político-administrativos competentes más próximos al territorio.

De esta manera, si con Leader I esa competencia quedó concentrada en el nivel estatal, con Leader II serán las regiones quienes, a partir del diseño de programas regionales Leader, seleccionen los proyectos y los beneficiarios de la iniciativa (GAL y AC), además de asumir las funciones de gestión financiera y administrativa y las funciones de seguimiento, control y evaluación.

Por su parte, el Estado, a través de un Organismo Intermediario⁵⁷, será el encargado de mantener contacto directo con la Comisión, con quien negociará sus respectivos programas regionales. Al Estado también le corresponderán, entre otras, las funciones de coordinación de las intervenciones regionales, las funciones de apoyo técnico y la elaboración de los marcos generales de control y seguimiento que deberán aplicar las regiones.

No obstante, a pesar de este intento por crear una nueva arquitectura institucional para la gestión de la iniciativa comunitaria, una de las conclusiones que se extrajo del II Coloquio Leader celebrado en Bruselas en noviembre de 1997 (Observatorio Europeo Leader, 1997b), en el que participaron numerosos GAL, AC, administraciones públicas y otros agentes vinculados al desarrollo rural, fue que en esta segunda fase se había incrementado la descoordinación entre los distintos niveles de gobierno, lo que al final se tradujo en una pérdida de calidad y de credibilidad de la iniciativa al retrasarse los pagos a los promotores de los proyectos.

⁵⁷ En España, durante esta segunda fase de Leader, la función de organismo intermediario designado por el gobierno central volvió a recaer en el IRYDA (MAPA, 1994).

En este sentido, en el Coloquio llegó a reclamarse *una división más clara de las responsabilidades y un método de trabajo más coherente en función de la escala territorial pertinente*. Asimismo, algunos grupos demandaron una mayor responsabilidad en la gestión de los fondos para el nivel local, ya que el contacto directo con la población se producía a través de las agrupaciones de desarrollo y, por tanto, eran éstas quienes mejor conocían la necesidades de sus territorios.

Cuadro 5. Financiación de la iniciativa comunitaria LEADER II en la UE y España, 1994-1999

		Unión Europea		España	
		Total*	%	Total*	%
Inversión pública	UE	1.339.216	33,4	381.127	27,9
	Estado	-----	-----	45.563	3,3
	CCAA	-----	-----	114.722	8,4
	Ad. Local	-----	-----	63.623	4,7
	Total Estatal	1.126.706	28,1	223.908	16,4
	Total	2.465.922	61,5	605.035	44,3
Inversión privada		1.543.707	38,5	758.925	55,7
TOTAL		4.009.629	100	1.363.960	100

* en miles de euros

Fuente: elaboración propia a partir de Dpto. de Proyectos y Planificación Rural, 2001; ÖIR, 2004; Esparcia, 2003

En cuanto a la **financiación** con que contó esta nueva fase de la iniciativa comunitaria fue, para el conjunto de la UE, de 4.000 millones de euros⁵⁸, de los cuales el 33,4% procedió de los fondos estructurales (1.339 millones €), un 28,1% de las administraciones estatales (1.126 millones €) y un 38,5% de la inversión privada (1.543 millones €), convertida de nuevo en la máxima financiadora de Leader,

⁵⁸ La inversión total de Leader II incrementó en un 246% la realizada con Leader I (de 115 millones a 400 millones de €). En cuanto al crecimiento experimentado por las subvenciones comunitarias éste fue del 265%, con un aumento total de casi 100 millones de € (de 36 millones a 133 millones de €)

reflejando de esta manera la alta aceptación con que contaba la iniciativa entre los emprendedores locales (cuadro 5).

España recibió el 34% de la inversión total realizada por la Comisión en el marco de la iniciativa Leader II, al alcanzar un presupuesto final de 1.363 millones de €. Al igual que ya sucediese con Leader I, el peso de la iniciativa privada en la financiación de Leader II fue el más destacado, superando el 55% de la inversión total (758 millones €). Los fondos estructurales comunitarios por su parte aportaron el 27,9% del total (381 millones €) y la diferentes administraciones estatales el 16,4% (223 millones €), siendo la comunidades autónomas quienes participaron con una mayor cantidad de fondos (8,4%).

Una última novedad que conviene destacar de este segundo periodo de programación (1994-1999) en relación con Leader fue la demostración de su **transferibilidad**, ya que en varios países europeos aparecieron diferentes programas y estrategias de desarrollo rural que reprodujeron total o parcialmente el denominado *método Leader*. Programas como los POMO y ALMA finlandeses, los programas operativos regionales ABRID en Irlanda o el Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales (PRODER) implementado por primera vez en España entre 1996 y 1999, son ejemplos de la capacidad de transferencia demostrada por Leader.

PRODER (en adelante Proder) constituyó un programa nacional de desarrollo rural co-financiado por la UE y diseñado y aplicado en España. Este programa operativo estaba incorporado en el Marco Comunitario de Apoyo para las regiones objetivo 1 españolas, por lo que sus beneficiarios fueron territorios rurales localizados en estas regiones que no accedieron a la medida B de la iniciativa Leader II⁵⁹. Su principal objetivo fue el de impulsar el desarrollo endógeno y sostenido de las regiones beneficiarias a través de la diversificación de su base económica, de la mejora del bienestar social y de la conservación de los espacios y recursos naturales.

Esta primera fase de Proder contó con un presupuesto de 619,2 millones de €, de los cuales el 45,2% correspondió a la financiación comunitaria (279,7 millones de

⁵⁹ Esto excluyó por tanto a la comunidad de Madrid, incluida en las regiones 5b.

€ procedentes del FEDER y del FEOGA-Orientación), el 34,7% provino de la inversión privada (214,5 millones de €) y el 20,1% restante tuvo su origen en las administraciones estatales (125 millones de €), de los cuales el 2,6% procedió del Mº de Agricultura, Pesca y Alimentación (16,0 millones de €), el 9,5% de las CC.AA (59,0 millones de €) y 8,0% de las administraciones locales (49,9 millones de €) (Plaza, 2005). Este programa encontró continuidad en el siguiente periodo de programación (2000-2006), si bien su ámbito de actuación se amplió a todos los espacios rurales del país.

En cualquier caso, al margen de la transferibilidad que demostró la iniciativa Leader en esta segunda fase a través del Programa PRODER en España, y otros similares en diversos países de la UE, hubo otros aspectos que continuarán profundizándose durante la siguiente etapa de desarrollo de esta iniciativa comunitaria, como por ejemplo la innovación territorial, la cooperación entre territorios rurales o el principio de subsidiariedad, aunque en un contexto europeo general diferente al del periodo 1994-1999, que podríamos calificar de transición y en el que se pondrán las bases para la UE del siglo XXI.

3.3. LEADER + (2000-2006). El ensayo de la planificación territorial estratégica en el desarrollo rural europeo

La tercera fase de la iniciativa comunitaria Leader se denominó Leader +⁶⁰. Ésta surge en un contexto marcado por la confluencia de diferentes procesos que entrañaban desafíos importantes para el conjunto de la Unión Europea en el tránsito del siglo XX al siglo XXI. La consolidación a lo largo de los años noventa de una economía más global y abierta obligó a la Unión a adecuar sus estructuras y sus políticas para poder competir en mejores condiciones.

La apuesta decidida por la Unión Monetaria, la ampliación territorial hacia los países del Este de Europa o la creciente preocupación medioambiental se

⁶⁰ La denominación de esta nueva fase como Leader + y no como Leader III se debió a la voluntad de la Comisión, que quería romper la imagen de continuidad con respecto a Leader II. Leader + debía servir para avanzar en la práctica de nuevos modelos de desarrollo en espacios rurales, aportando un plus a los logros obtenidos en las dos etapas precedentes (Comisión Europea, 1999b)

entienden en este nuevo contexto y explican las reformas acometidas en los últimos años del siglo XX y primeros del XXI. En este sentido, la aprobación en 1999 de los documentos Estrategia Territorial Europea y Agenda 2000 es la base sobre la cual se apoyarán gran parte de las reformas europeas.

Como ya se señaló con anterioridad, la ETE supuso la apuesta por un nuevo marco político general en la UE, cuyo objetivo era mejorar la cooperación entre las distintas políticas comunitarias con incidencia territorial en la búsqueda de un desarrollo más sostenible y cohesionado desde el punto de vista económico, social y territorial. La apuesta por formas y estructuras de gobierno del territorio más flexibles y participativas era uno de los elementos en los cuales se apoyaba este documento.

Por su parte, la Agenda 2000 fomentó la reforma de algunas de las políticas básicas de la UE, especialmente de la PAC y de la Política Regional. Como es conocido, la PAC que surge de la Agenda 2000 se estructuró a partir de dos pilares; un primer pilar formado por la tradicional política de mercados, a través de la cual se profundizaron las reformas iniciadas en 1992 hacia una agricultura más sostenible y multifuncional, y un segundo pilar constituido por la nueva política de desarrollo rural, caracterizada por el peso de lo agrario y lo agroambiental en su configuración. En cuanto a la Política Regional emanada de la Agenda 2000, ésta se hizo mucho más amplia e integral al asimilar como uno de sus principios orientadores básicos el desarrollo sostenible.

De esta manera, al tradicional objetivo de promoción del crecimiento económico regional se le añadieron también el logro de la cohesión social y de la protección medioambiental, para la consecución de un desarrollo regional equilibrado y sostenible (Comisión Europea, 2003b).

Por otro lado, con la reforma de la política regional se pretendió también incrementar su eficacia a través de una mayor simplificación, racionalización y concentración de las intervenciones estructurales, lo que llevó a reducir de 7 a 3 los objetivos de esta política. El nuevo objetivo 1, que incluía a los antiguos objetivos 1 y 6, se destinó a fomentar la recuperación de las regiones menos desarrolladas (PIB inferior al 75% de la media comunitaria) a través de la dotación de equipamientos básicos y de favorecer las inversiones en empresas. El objetivo 2, que aglutinaba a

los antiguos objetivos 2 y 5b, se encargó de apoyar la reconversión económica y social en zonas con deficiencias estructurales (industriales, urbanas, rurales o pesqueras). Por su parte, el objetivo 3, que cubría a todas las regiones europeas excepto a las objetivo 1, estaba destinado a promover actividades formativas y de empleo.

La concentración de los recursos financieros y técnicos afectará también a las iniciativas comunitarias, que verán reducido su número de 13 a 4. Cada una de las cuatro iniciativas que *sobreviven* en el nuevo periodo de programación se encargará de explorar nuevas metodologías de actuación y de organización para algunos de los principios y objetivos prioritarios que sostienen a la política regional.

Así, la iniciativa Interreg III se centrará en la cooperación territorial; la iniciativa Equal lo hará sobre el empleo y el mercado laboral; la iniciativa Urban II se centrará en temas vinculados al desarrollo urbano; y la iniciativa Leader + continuará experimentando en temas relacionados con el desarrollo rural. En este sentido, la iniciativa Leader +, como parte integrante de la nueva política regional, se verá afectada por los cambios que se produjeron en ésta, pero también por la reforma de la PAC y por la aprobación de la ETE.

El 14 de abril de 2000 la Comisión emite la Comunicación a los Estados miembros 2000/C139/05 en la que se fijan las orientaciones sobre la iniciativa comunitaria Leader + (Comisión Europea, 2000). Aunque poco mencionada, consideramos que una de las principales novedades incorporadas en esta nueva fase respecto de las anteriores tiene que ver con el desarrollo que se quiso dar al principio de subsidiariedad, puesta de manifiesto en el diseño de la estrategia general de desarrollo.

Tanto en Leader I como en Leader II, la Comisión determinó los objetivos generales perseguidos, los apartados o fases en los que se dividía la estrategia general (Adquisición de Capacidades, Programas de Desarrollo o de Innovación Rural; Cooperación) y las medidas que iban a integrar cada uno de esos apartados o fases. Esas medidas eran asumidas por los Estados miembros, siendo los grupos locales quienes en última instancia concretaban las medidas en proyectos concretos. Con Leader + ese proceder cambiará y los Estados miembros, en el nivel de gobierno que considerasen más adecuado (comunidades autónomas en el caso de España),

adquirirán nuevas responsabilidades en la elaboración de la estrategia general de la iniciativa.

De este modo, en la Comunicación de la Comisión se establecen los **tres objetivos** generales que se pretendían conseguir con la implementación de Leader + a escala europea. Esos objetivos son:

- Incitar y ayudar a los agentes del mundo rural a reflexionar sobre el potencial de su territorio en una perspectiva a largo plazo
- Fomentar la aplicación de estrategias de desarrollo sostenible originales, integradas, de calidad y destinadas a experimentar nuevas formas de:
 - Valorización del patrimonio natural y cultural
 - Mejorar el entorno económico como vía para fomentar el empleo
 - Mejorar la capacidad de organización de las comunidades locales
- Fomentar el intercambio de experiencias a través del impulso a la cooperación

Para cumplir con estos objetivos generales la Comisión planteó también una estrategia articulada en torno a tres **ejes o capítulos prioritarios**, cuyas características generales quedarán explicitadas en la Comunicación 2000/C139/05:

- **Capítulo 1:** apoyo a las **estrategias de desarrollo** rural territoriales, integradas, innovadoras, basadas en el enfoque ascendente y en la cooperación horizontal. Con este eje se apoyaba a aquellos grupos que hubiesen demostrado su capacidad y voluntad de crear y aplicar una estrategia de este tipo. La capacidad de seleccionar los planes de desarrollo de los GAL recaía en los Estados, aunque éstos debían tener en cuenta una serie de requisitos generales marcados por la Comisión. Algunos de esos requisitos se referían a:

- los territorios sobre los que se aplicarían las estrategias de desarrollo debían ser geográfica, social y económicamente homogéneos, de carácter local y cuya población superase los 10.000 habitantes en las zonas de menor densidad de población y no sobrepasase los 100.000 habitantes en las áreas más densamente pobladas (120 h/km²).

Leader +, a diferencia de Leader I y II, no estaba restringido territorialmente a ninguna zona-objetivo, sino que su marco territorial de actuación potencial se extendió a todos los espacios rurales de la UE. No obstante, sólo algunos de ellos podrían acogerse a las ayudas de la iniciativa al superar los criterios de selección establecidos por el Estado miembro al que perteneciesen.

- las estrategias debían dar prioridad a la igualdad de oportunidades para los grupos sociales más desfavorecidos en los espacios rurales (jóvenes y mujeres)
- debían asimismo articularse en torno a uno o varios de los denominados «*aspectos aglutinantes*». La Comisión, al margen de los que pudieran proponer los Estados miembros, señaló los siguientes:
 - Uso de nuevos conocimientos y tecnologías con el fin de incrementar la competitividad de los productos y servicios locales
 - Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales
 - Valorizar los productos locales facilitando el acceso al mercado de las pequeñas estructuras de producción mediante actuaciones de tipo colectivo
 - Valorización de los recursos naturales y culturales incluidas la pertenecientes a la Red Natura 2000
- tenían que demostrar su carácter piloto o innovador a partir de los siguientes factores considerados por la Comisión:
 - aparición de un nuevo producto o servicio que incorpore rasgos específicos locales

- establecimiento de nuevos métodos que permitan una gestión más eficaz de los recursos locales (humanos, naturales y financieros)
 - combinación y enlace de sectores económicos locales tradicionalmente apartados
 - creación de formas originales de organización y participación de la población local en el proceso de toma de decisiones y de aplicación del proyecto
- **Capítulo 2:** de apoyo a la **cooperación** interterritorial y transnacional de los espacios rurales. Esta cooperación no debía limitarse a un simple intercambio de experiencias, sino que debía basarse en la elaboración y realización de una acción común integrada bajo la coordinación de uno de los grupos participantes. La cooperación no estaba restringida a los territorios Leader, sino que los GAL podían colaborar con antiguos territorios Leader I y II u otros territorios que estuviesen organizados siguiendo las pautas de Leader bajo autorización estatal (Proder en España).
- **Capítulo 3:** apoyo a la integración en **red**. Todos los territorios Leader estaban obligados a participar activamente en la red europea, poniendo a disposición de la misma el conjunto de las acciones realizadas en el marco de Leader +. Esta red estaba abierta a la participación voluntaria de todos los territorios rurales europeos no beneficiados por Leader. En el marco de este capítulo se crea también un Observatorio de los territorios rurales, dirigido por la Comisión y organizado en unidades nacionales conectadas en red. Entre sus funciones se encontraban las de recopilar, elaborar y difundir la información sobre las acciones comunitarias de desarrollo rural; organizar encuentros a escala comunitaria; asistencia técnica a las administraciones nacionales y regionales; etc.

Como señalábamos anteriormente, la responsabilidad de desarrollar estos ejes a través de **medidas** concretas pasa a ser de los Estados, quienes, en el nivel de gobierno correspondiente (comunidades autónomas en el caso de España), debían establecer aquellas que se adecuasen mejor a las características de sus territorios,

recogiéndolas en los correspondientes Programas de Iniciativa Comunitaria Leader Plus (PIC). De esta manera, en el caso español se aprobaron 18 PIC, uno nacional⁶¹ y 17 regionales;

Finalmente, los GAL materializarán esas medidas en **actuaciones** concretas mediante la aprobación de proyectos presentados por promotores públicos y privados. En definitiva, con esta nueva forma de actuar la iniciativa Leader volvió a demostrar su carácter experimental, ya que el procedimiento y la arquitectura institucional que se ensayan en esta fase de Leader anticipan el procedimiento y la arquitectura que se emplearán en el siguiente periodo de programación para el caso de la política de desarrollo rural, en la cual, y tal y como se ha descrito en un apartado anterior, la Comisión propone unos objetivos y una estrategia generales de actuación, siendo los Estados los encargados de desarrollarla a través de la actuación conjunta de sus diferentes niveles de gobierno y de gestión.

Pero además, Leader + era una parte integrante de la estrategia general de desarrollo rural que la Comisión comenzó a esbozar en el periodo de programación 2000-2006, y que ha dado lugar a la configuración de la actual Política de desarrollo rural europea, ya analizada con anterioridad. Esa estrategia de desarrollo rural se apoyó en dos elementos:

- en las medidas de desarrollo rural y de acompañamiento recogidas en el Reglamento 1257/99, sobre la ayuda al desarrollo rural
- y en la iniciativa comunitaria Leader + (Comisión Europea, 1999b, 6).

⁶¹ En el PIC nacional se establecieron entre otras las acciones de cooperación de los GAL españoles, las acciones de puesta en red, incluida la creación de la Célula de Animación nacional, y las acciones estratégicas de desarrollo de aquellos GAL cuyo ámbito territorial de actuación abarcara a dos o más comunidades autónomas. Este fue el caso de 5 GAL: Puente de los Santos (Asturias-Galicia); Peña Trevinca (Galicia-Castilla y León); ADENSAR-Prepirineo (Navarra-Aragón); País Románico (Cantabria-Castilla y León); y Os Ancares (Castilla y León-Galicia). (Lázaro, 2002; García Rodríguez et al. 2005)

Mientras las primeras aportaban una visión sectorial del desarrollo rural (eran medidas de tipo agroambiental y de estructuras agrarias), Leader Plus completaba la actuación de la Comisión en los espacios rurales aportando su perspectiva territorial e integrada, si bien, la interrelación entre ambos enfoques era inexistente. No obstante, quedaban dibujados los tres pilares que sostendrán a la actual política rural europea: el agrario (Eje 1), el agroambiental (Eje 2) y el territorial, integrado y ascendente (Ejes 3 y 4).

Por otra parte, Leader + reforzó la figura de los GAL, que quedaron como única forma de organización posible de los actores locales al desaparecer la figura de los Agentes Colectivos y no contemplarse ninguna otra nueva. A través de estos grupos se potencia además uno de los aspectos que, aunque presente desde el origen de Leader, y especialmente durante Leader II, no había tenido un desarrollo satisfactorio: la cooperación entre agentes de desarrollo locales mediante la creación y fortalecimiento de redes que permitan el intercambio de experiencias y la apertura de los territorios rurales.

La Comunicación 2000/C139/05 propone a los grupos de desarrollo explorar las dimensiones del concepto en varias escalas, ya sea en el interior de las comarcas rurales, ya sea entre territorios rurales de un mismo Estado o entre espacios rurales de diferente países, fuesen éstos miembros de la UE o no.

Junto al apoyo a la cooperación y el trabajo en red, el elemento operativo más destacado en la nueva fase de Leader + se refiere a los *aspectos aglutinantes* que han de prevalecer en el diseño de las estrategias de desarrollo. Estos aspectos aglutinantes pretenden llevar un poco más allá la dimensión territorial del desarrollo característica de esta iniciativa, al definir con mayor precisión el enfoque estratégico de la misma. Con su aparición, la Comisión pretende por un lado la articulación de las acciones en torno a una o varias líneas argumentales que diesen coherencia a las estrategias propuestas por los GAL, y por otro un cambio en la participación de los agentes locales en el proceso de definición y aplicación de esas estrategias.

La búsqueda de actuaciones que pudiesen enmarcarse dentro de los temas aglutinantes apuntados por la Comisión o incluso la propuesta de nuevos temas exigía un proceso de prospección y de reflexión conjunta entre todos los actores presentes en el territorio, a través del cual se iban a definir aquellos elementos

identitarios que estructurarían y fortalecerían el modelo futuro de desarrollo. Por ese motivo, con Leader + se produce un cambio en la organización interna de los GAL.

A diferencia de lo sucedido en las fases anteriores, en ésta se obliga reglamentariamente a que los órganos de decisión de los grupos estuviesen compuestos en un 50% por agentes económicos y asociaciones locales y en otro 50% por organismos públicos. Se trataba de evitar *el control excesivo [...] por parte de los funcionarios de la administración y de los representantes políticos locales* (García Rodríguez et al. 2005, 368) y de articular una participación real y efectiva del resto de agentes territoriales⁶².

De esta manera, con la aparición de los temas aglutinantes y con la nueva configuración de los GAL se intenta cambiar la visión que del territorio tienen las sociedades locales en su conjunto. Se pretende que los espacios rurales dejen de ser vistos como receptores de ayudas y pasen a serlo como territorio activos protagonistas de su desarrollo. Se pretende asimismo pasar de la idea del territorio entendido e intervenido sectorialmente, a la idea del territorio concebido integralmente y planificado estratégicamente. Se avanzaría de este modo desde las acciones innovadoras de Leader II al territorio innovador y con proyecto de Leader + (Delgado, 2004; Silva, 2000; Thirion, 2000).

Por último, la **financiación** de Leader + introdujo una novedad significativa con respecto a las anteriores fases de la iniciativa, ya que en esta nueva etapa las aportaciones comunitarias procederán de un único fondo, el FEOGA-Orientación, materializando así las peticiones realizadas por los GAL en el Coloquio Leader de Bruselas (Observatorio Europeo Leader 1997a), y a las recomendaciones de la Agenda 2000, en la línea de terminar con la financiación multifondo de Leader.

En este sentido, la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros estimó en 2.020 millones de € (a precios de 1999) la contribución del FEOGA-Orientación a la financiación de Leader + para el conjunto de la UE, de los cuales 467 millones de € iban destinados a España (Lázaro, 2002).

⁶² No obstante, como señalan Dargan y Shucksmith (2008, 286), la nueva fórmula de gestión ideada para Leader + no siempre ha conseguido el efecto esperado y el *poder clientelístico* también ha estado presente en la tercera etapa de esta iniciativa comunitaria

Cuadro 6. Financiación de la iniciativa comunitaria LEADER + en la UE y España, 2002-2005

		Unión Europea		España	
		Total*	%	Total*	%
Inversión pública	UE	494.420	34,9	116.351	25,9
	Estado	409.148	28,8	71.591	16,0
Inversión privada		515.108	36,3	260.582	58,1
TOTAL		1.418.676	100	448.524	100

* en miles de euros

Fuente: Leader + Observatory, 2009

Hasta la fecha no se dispone de un cuadro financiero definitivo ni para la UE ni para España, por lo que los datos que se aportan en el cuadro 6, procedentes de la *Leader + Monitoring Indicators Database* (Leader+ Observatory), se refieren al periodo de 2002 a 2005 en valor agregado. En ese tiempo se habían invertido en toda la UE más de 1.400 millones de €, siendo la inversión privada quien mayor cantidad había aportado con 515 millones de €, lo que suponían el 36,3% del total; mientras que el FEOGA-Orientación había contribuido con más de 494 millones de € (34,9%) y las administraciones estatales con casi 410 millones de € (28,8%).

Según la misma fuente, en España se llevaban invertidos cerca de 450 millones de € en 2005, de los cuales un 58,1% procedían de la iniciativa privada, que con 260,5 millones de € era quien mayor cantidad de dinero había aportado en nuestro país para desarrollar Leader +. De esta manera, se manifiesta una vez más el éxito que esta iniciativa ha tenido entre los pequeños y medianos inversores rurales en nuestro país. Por su parte, la UE llevaba invertidos 116 millones de € procedentes del FEOGA-Orientación, aproximadamente una cuarta parte de lo invertido en España, lo que situaba la inversión comunitaria todavía bastante lejos de los 467 millones de € comprometidos inicialmente. Por último, las administraciones estatales habían invertido algo más de 71 millones de € que suponen un 16% del total.

En definitiva, Leader + no sólo fue la última fase de Leader como iniciativa experimental en materia de desarrollo rural, sino que también fue la fase **previa** a la institucionalización de Leader como **método** de actuación en los espacios rurales

Europeos, complementario al método descendente que ha venido aplicándose tanto en la política agraria como en la política de desarrollo rural en las últimas décadas. Ante esta nueva perspectiva, los GAL adquieren también un nuevo papel en el desarrollo rural europeo, de mayor responsabilidad aunque en nuestra opinión todavía no completamente definido.

3.4.- De iniciativa comunitaria a eje metodológico en la nueva política europea de desarrollo rural (2007-2013)

En el nuevo periodo de programación Leader pierde su condición de iniciativa y, tras quince años de aplicación, la Comisión considera que ya *“ha alcanzado un grado de madurez que permite a las zonas rurales aplicar el enfoque propio de dicha iniciativa en el contexto más amplio de la programación general del desarrollo rural”* (Consejo de la Unión Europea, 2005b).

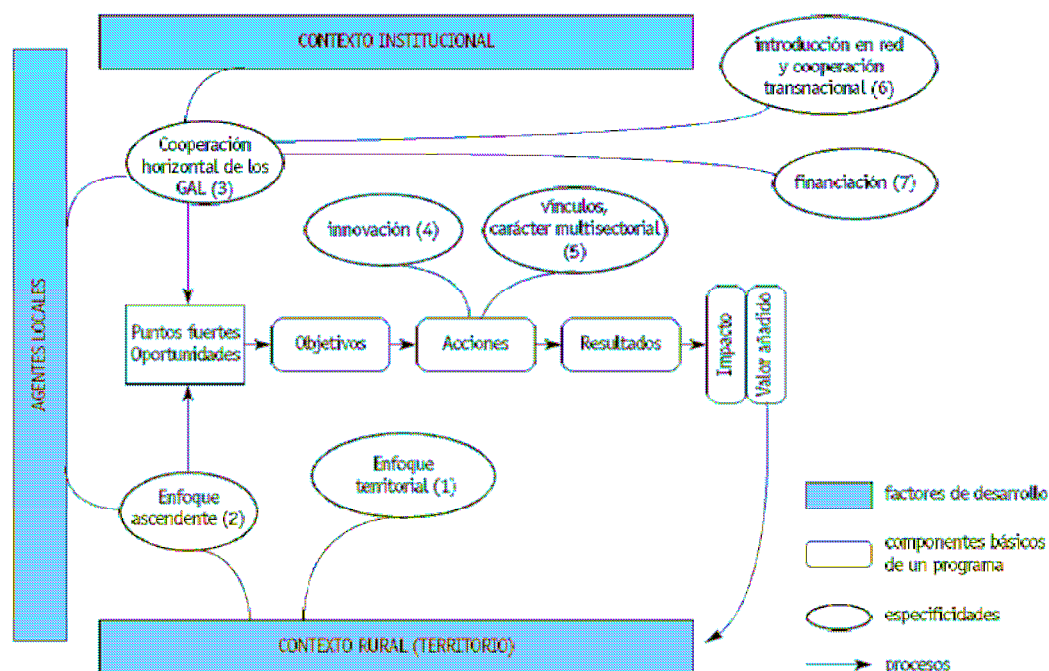
De esta manera, Leader deja de ser un programa autónomo, tal y como había venido sucediendo hasta ahora, para integrarse en los programas nacionales o regionales como cuarto eje de desarrollo⁶³, con la particularidad de que frente al carácter temático de los otros tres ejes (Eje 1: Competitividad de los sectores agrario y silvícola; Eje 2: Mejora del medio ambiente y del entorno natural; Eje 3: Calidad de vida y diversificación de la economía rural), Leader se presenta como un eje metodológico y transversal. Metodológico porque procura la expansión de las especificidades que definen al denominado *método Leader*; y transversal porque, a través de las estrategias integradas de desarrollo diseñadas por los GAL, puede ser utilizado para alcanzar los objetivos de uno o varios de los tres ejes temáticos.

En este sentido, el método Leader viene definido por siete características que no han de entenderse de manera aislada, sino como un conjunto interrelacionado de

⁶³ Se materializan de esta manera las peticiones que los movimientos ruralistas europeos y el Comité Social de la UE han venido realizando en diferentes momentos de la actual década para incorporar a Leader en la programación general de desarrollo rural (González Canales, 2005a). Por otro lado, pone de manifiesto lo señalado por González Regidor, (2005), en el sentido de que la **potencialidad del método Leader era muy superior a la del programa Leader** (dotado siempre de una escasa financiación)

elementos de desarrollo que producen un *valor añadido* sobre la estrategia implementada (Observatorio Europeo Leader, 1997b; Comisión Europea, 2006b), tal y como se representa en la figura 10

Figura 10. Factores y especificidades del Método Leader



Fuente: Observatorio Europeo Leader (1997b)

- **Enfoque territorial (1):** a partir de este enfoque se inicia el proceso, dado que la aplicación de estrategias de desarrollo rural requiere la identificación de un territorio de dimensión comarcal caracterizado por su cohesión social interna, una historia y tradiciones comunes y un sentimiento de identidad compartido (*unidad territorial rural*). La elección de un territorio con esas características facilita la prospección y el diagnóstico del mismo por parte de los agentes locales, quienes, al conocer mejor su territorio, pueden identificar aquellos recursos específicos que han de ser valorizados para obtener una ventaja comparativa que les permita ser competitivos en un contexto externo crecientemente globalizado.

Un aspecto relevante que se ha puesto de manifiesto en este nuevo periodo de Leader con respecto al territorio de actuación es que, por primera vez se afirma que la unidad territorial de actuación *no es ni universal ni estática; al contrario, evoluciona y se modifica con transformaciones económicas y sociales* (Comisión Europea 2006b:9), aspecto especialmente evidente en las zonas rurales situadas en ámbitos periurbanos. De este modo, se precisa una dimensión del enfoque territorial que aunque evidente no siempre se ha tenido en cuenta en el dibujo de las comarcas Leader, algunas de las cuales han permanecido inalteradas durante dos y tres fases de la iniciativa (entre diez y quince años).

- **Enfoque ascendente (2):** se basa en fomentar la participación de todos los agentes locales en el proceso de toma de decisiones, ya se trate del tejido social, de los agentes económicos y sociales o de instituciones públicas y privadas existentes en el territorio de actuación. Esa participación no se restringe a alguna de las fases del proyecto estratégico, sino que está abierto a todas las etapas del proceso de desarrollo (planificación, ejecución y evaluación de las actuaciones). Diálogo y negociación son conceptos clave de este enfoque. En el nuevo periodo de programación se pretende reforzar la interacción entre este enfoque ascendente y los enfoques descendentes procedentes de las instancias regionales y nacionales, con el objeto de mejorar las sinergias que hasta la fecha se han producido entre ambas lógicas.
- **Partenariado Horizontal-GAL (3):** éste ha sido considerado el elemento fundamental que explica el éxito de Leader, al vincular a actores locales representativos de los sectores público, privado y cívico en el seno de una asociación de desarrollo de carácter sub-regional. Esos actores participan de manera directa y equilibrada en los órganos de decisión del grupo de desarrollo, en donde además cuentan con el asesoramiento de un equipo que asume funciones técnicas, administrativas y financieras.
- **Innovación (4):** la innovación es entendida en Leader como un proceso fundamentalmente social basado en el aprendizaje colectivo, a través del cual se han generado y sistematizado conocimientos que por un lado tienden a ofrecer soluciones nuevas y creativas a los problemas de los territorios, y por

otro tienden a reforzar la idea de una identidad compartida (Observatorio Europeo Leader, 1997). Sin embargo, no se excluyen otras dimensiones del concepto que hacen referencia a nuevos productos, nuevos procesos o nuevos mercados.

- **Enfoque integrado o multisectorial (5):** este enfoque pretende crear un modelo de desarrollo territorial alternativo que supere los tradicionales modelos de crecimiento basados en el sector agrario. Para ello se apuesta por la diversificación de las economías rurales creando o manteniendo sinergias entre los distintos sectores y actores económicos presentes en estos espacios. Lo agrario y lo forestal serían por tanto dos actividades más presentes en el territorio, pero ya sin el protagonismo de otras épocas.
- **Cooperación en red (6):** con la cooperación se ha buscado la conexión entre grupos de desarrollo de distintos territorios para el intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo, la colaboración en proyectos concretos y la apertura de los territorios rurales hacia otras realidades. La cooperación puede producirse a diferentes escalas ya sea dentro de una misma región o un mismo Estado (cooperación interterritorial), ya sea entre espacios rurales de distintos países pertenecientes o no a la UE (cooperación transnacional).
- **Gestión y financiación descentralizada (7):** a través del principio de subsidiariedad se han ido delegando sobre los GAL capacidades de gestión cada vez mayores, que al mismo tiempo les han llevado a asumir crecientes cuotas de responsabilidad en el proceso de desarrollo. Responsabilidad en el diseño de los presupuestos que permitirán implementar el programa de innovación rural que ellos mismos han diseñado; responsabilidad en la selección de los proyectos individuales que van a concretar sobre el territorio la validez de la estrategia diseñada; y responsabilidad también en las tareas de seguimiento, control y evaluación de las proyectos individuales aprobados.

En este sentido, en el nuevo periodo de programación se ha introducido una novedad que, a pesar del carácter voluntario que tiene para los Estados, busca descentralizar sobre los GAL la gestión de medidas que hasta el momento habían quedado fuera de su ámbito de actuación. Nos referimos a las medidas vinculadas a los ejes temáticos 1 y 2, de carácter agrario y agroambiental

respectivamente, lo que llevará a ensayar una gestión del desarrollo más integral por parte de los GAL allí donde se quiera explorar esta posibilidad.

En definitiva, la integración del método Leader en la programación general de la desarrollo rural europeo ha abierto una vía interesante de exploración para conocer el alcance que el enfoque estratégico territorial puede tener ante una futura única política europea para los espacios rurales. El paso de iniciativa comunitaria a eje metodológico integrado en la programación general amplifica la importancia de Leader como laboratorio de experimentación de nuevos enfoques del desarrollo.

En este sentido, la posibilidad abierta ante los GAL de gestionar medidas agrarias y agroambientales aumenta sus responsabilidades y su campo de acción, hasta ahora restringido a las temáticas territoriales, pero también les obliga a realizar un esfuerzo por reforzar la cohesión social de sus territorios. Ahora es necesaria una adecuada integración de los sectores agrarios en la estructura de los GAL para que su participación se canalice eficazmente, ya que sin el concurso proactivo de la población agraria la nueva estrategia tendrá dificultades para salir adelante. Se abre por tanto un tiempo de diálogo y negociación entre lo agrario y lo rural que ha de llevar a cerrar la dicotomía social y económica heredada de la PAC tradicional.

Ante este nuevo reto, Leader ofrece la garantía de las enseñanzas adquiridas durante quince años de aplicación en los que su principal valor no ha sido determinar *qué* hay que hacer, sino *cómo* hay que actuar (Comisión Europea, 2006b). En este sentido, los GAL se vuelven un elemento imprescindible para avanzar en el nuevo camino abierto en la política rural europea tanto en lo que se refiere a su gestión como a las implicaciones sociales e institucionales que se derivan de la misma.

En este sentido, y para finalizar, queremos incluir un extracto de la intervención realizada por el actual Comisario de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión, Dacian Ciolos, en el Taller: “*LEADER como conductor de la nueva Europa Rural*”, celebrado el 19 de enero de 2011 en Bruselas (FEDESIBA, 2011). Creemos que este fragmento es bastante explícito en cuanto a la función futura que la Comisión espera que cumplan los GAL y el enfoque Leader de cara al futuro:

“Dentro del marco de la Política Agrícola Común para después del 2013, el LEADER ocupará el centro de la política de desarrollo rural. Nuestro objetivo no es sólo reforzar este tipo de iniciativas, sino alargarlas el máximo tiempo posible- más que actualmente - en la organización y la estructuración de la agricultura local y el desarrollo de productos locales y de nuevas acciones que impliquen más a la agricultura en cooperación con las actividades económicas o sociales no agrícolas. También se busca reforzar la relación entre el medio rural y el medio urbano, porque a menudo la zona rural está alrededor de la zona urbana y este acercamiento crea oportunidades que pueden ser mejor valoradas por este tipo de iniciativas locales que por las que vienen de arriba hacia abajo [...] Situiremos a los grupos de acción local en el centro de la futura Política Agraria Común”.

4. Conclusiones

La redacción de este capítulo se justifica por el interés de contextualizar el marco general en el cual han surgido y evolucionado los GAL. Esto nos ha llevado a presentar las adaptaciones que desde sus orígenes ha debido realizar la UE para adecuarse a los cambios que han tenido lugar a nivel mundial desde la década de los años setenta del siglo XX. Se ha prestado una especial atención a la evolución experimentada por la PAC, por la Política Regional, así como por la aprobación de la Estrategia Territorial Europea y los cambios estructurales que ésta última ha inducido en la última década a nivel institucional, político y organizativo a escala comunitaria.

Una primera pregunta que hemos intentado responder a lo largo del capítulo es cómo ha encajado el desarrollo rural en todos estos procesos de cambio. La respuesta que extraemos a modo de conclusión es que el desarrollo rural se encuentra actualmente en una fase de transición hacia su consolidación como única política posible para los espacios rurales europeos, y por tanto como única política posible para lograr un desarrollo equilibrado y sostenible de los mismos.

En este sentido, hemos analizado como el modelo de política de desarrollo rural ha avanzado desde la visión sectorial agrarista dominante durante las cuatro últimas décadas del siglo XX, a través de una PAC orientada casi de manera exclusiva hacia el mercado y la producción de alimentos, hasta el modelo actual, que sin estar totalmente definido sí deja entrever un carácter mixto en el cual están

presentes los enfoques agraristas, los enfoques ambientales y los enfoques territoriales del desarrollo rural.

La pretensión de la Comisión Europea es construir una política rural cohesionada en la que los tres enfoques señalados encuentren espacios comunes. De esta manera, como hemos señalado a lo largo del capítulo, en las últimas décadas los enfoques agraristas han suavizado sus tradicionales posturas de carácter productivista y sectorial, mediante el desarrollo del concepto de la multifuncionalidad agraria, implementado en la UE desde finales de los años ochenta y principios de los noventa. Por su parte, los enfoques ambientales, apoyados en el concepto del desarrollo sostenible, juegan hoy un papel estratégico en la cohesión de la política rural europea al servir de enlace entre las visiones agraristas y las territoriales. Éstas últimas, por otro lado, han adquirido un peso cada vez mayor en el diseño de la política rural europea, al evolucionar desde una fase inicial de carácter experimental, a través de la iniciativa comunitaria Leader, hasta su institucionalización actual como método de intervención comunitaria en espacios rurales.

En este sentido, nos planteábamos también una segunda cuestión relativa al papel que ha jugado la iniciativa comunitaria Leader en la evolución reciente del desarrollo rural en la UE. A este respecto, consideramos que Leader ha de entenderse como respuesta de la Unión a la crisis vivida por sus espacios rurales desde los años setenta. Leader ha sido por tanto una herramienta de exploración de nuevos argumentos para este tipo de territorios que, a través de la experimentación a escala real de métodos y enfoques del desarrollo rural novedosos e innovadores (De los Ríos, 2002, 77), ha conseguido articular un nuevo discurso para los territorios rurales europeos.

Un discurso superador de las visiones agraristas, apoyado en la multifuncionalidad económica, social y territorial del mundo rural; apoyado también en la territorialización y en la participación activa del tejido social e institucional local como base para iniciar procesos de desarrollo; apoyado asimismo en la cooperación para el aprendizaje mutuo y el intercambio de experiencias. Un discurso que en definitiva ha buscado activar los diversos espacios rurales europeos para que sean ellos mismos los protagonistas de su desarrollo, para que a través de la reflexión

estratégica y del aprendizaje social cada uno de ellos pueda construir el argumento que estructure su propia estrategia y su propio modelo de futuro.

Por otro lado, la nueva posición que ocupa como método de aplicación de la política rural confirma el interés de la Comisión por expandir el enfoque Leader y de equipararlo con los métodos clásicos de ejecución, basados en una visión descendente y sectorial del desarrollo rural (Célula de Promoción y Animación del Desarrollo Rural, 2005).

Finalmente planteábamos la cuestión de los GAL, qué papel han jugado en la consolidación del enfoque Leader y qué papel pueden jugar en la implementación de la actual política de desarrollo rural. En nuestra opinión, podemos concluir que los GAL se han convertido en la pieza clave que explica gran parte del éxito de la iniciativa Leader. El hecho de que estos grupos se hayan tenido en cuenta en el diseño de la actual política rural europea, otorgándoles incluso una mayor responsabilidad de la que ya tenían durante la implementación de la iniciativa Leader, confirma su importancia.

Constituidos al mismo tiempo en ámbitos de gestión, de participación y de aprendizaje social e institucional han ido evolucionando a lo largo de los quince años de aplicación de la iniciativa Leader para adquirir hoy un papel destacado, y en algunos casos imprescindible, para el desarrollo de muchos espacios rurales de la UE. No exentos del intento de manipulación por parte de determinados intereses que han buscado legitimarse socialmente a través de ellos, los GAL han conseguido por lo general constituirse en estructuras de cooperación estables, que además han colaborado y colaboran con otros agentes del territorio construyendo coaliciones de desarrollo flexibles y reticulares. De la naturaleza de esas coaliciones ha dependido en gran medida que las comarcas Leader hayan evolucionado por unas trayectorias del desarrollo o por otras.

En cualquier caso, los GAL han adquirido hoy un peso específico en la nueva política rural porque durante quince años han demostrado ser unos interlocutores útiles, necesarios y capaces de asumir la responsabilidad compartida en el diseño y la gestión del desarrollo rural en la UE. Es previsible que su importancia crezca en el futuro, por lo que conocer su estructura interna, sus relaciones externas y su funcionamiento actual nos ayudará a corregir las deficiencias que puedan presentar y

potenciar sus aspectos positivos, para de esta manera construir grupos más sólidos en los que pueda apoyarse el desarrollo rural europeo.

Capítulo 4. Región urbana y espacios periurbanos. Nuevas formas de gobierno para una nueva realidad urbana regional

1. Introducción

En capítulos anteriores hemos analizado las profundas transformaciones de las estructuras económicas, sociales y políticas iniciadas durante los años setenta del siglo XX. En el presente capítulo abordaremos los efectos de esas transformaciones sobre los espacios urbanos en un doble nivel, que abarca por un lado lo morfológico y por otro lo funcional. A partir de ambos aspectos, analizaremos las nuevas periferias urbanas centrando nuestro interés en los espacios periurbanos incidiendo en los factores que explican su conformación, las características que los definen y los conflictos que se generan en ellos. Finalmente, nos ocuparemos de la gobernanza territorial en esta realidad urbana regional atendiendo fundamentalmente a los espacios periurbanos.

2. De la ciudad compacta a la dispersión urbana

La influencia de las ciudades sobre el medio rural que las circunda no es un fenómeno reciente, ya que éste se ha producido a lo largo de la historia con mayor o menor intensidad en función del momento económico y de la cultura urbana de cada sociedad. Sin embargo, desde que se iniciase en el siglo XIX la era industrial ese proceso ha adquirido una dimensión nueva, que ha supuesto la expansión física y sociológica de lo urbano hacia espacios rurales más o menos próximos.

Aunque a distintos ritmos y con distinta naturaleza, este proceso de urbanización fue tomando forma y expandiéndose de manera continuada durante el siglo XX en los países occidentales, hasta que en los años 70's se inicia una fase de reestructuración del mismo que se enmarca dentro del ajuste de la dimensión territorial a las transformaciones económicas y sociales que se vienen produciendo desde entonces.

A lo largo de este apartado vamos a analizar las características que definen a esta nueva fase del proceso de urbanización tomando como referencia el contexto europeo, por ser éste el ámbito en el cual se insertan los territorios objeto de

investigación en esta Tesis Doctoral. En este sentido, y apoyándonos en los conceptos de *urbs* (ciudad física) y de *civitas* (sociedad urbana) que ya utilizase Dematteis (1998), consideramos la existencia de dos modelos históricos de urbanización europeos: el característico de la Europa meridional y el del norte de Europa.

El modelo de urbanización característico de los países meridionales europeos se ha definido tradicionalmente por una marcada separación entre la ciudad y el campo, así como por una fuerte dependencia del segundo respecto de la primera. La ocupación del espacio rural fue temprana, por cuanto suponía la prolongación de la tradición romana de las villas, esto es, la posesión por parte de las clases urbanas con mayor poder adquisitivo de una propiedad agraria que, más allá de su explotación económica, tenía una función recreativa y de ocio. Esta ocupación del campo por una parte limitada de la *civitas* no implicó ni la transformación del paisaje rural ni tampoco de las sociedades rurales.

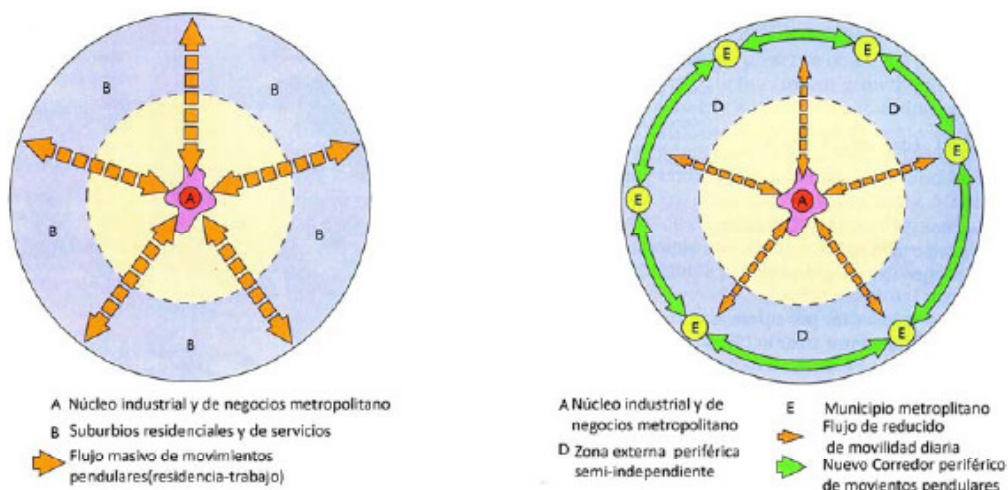
En contraposición a este modelo, en el centro y norte de Europa la dependencia del campo respecto de la ciudad estuvo tradicionalmente más atenuada. Sin embargo, con las sucesivas revoluciones industriales las ciudades comenzaron a concentrar actividades productivas y población, expandiéndose progresivamente sobre su entorno rural próximo en forma de mancha de aceite.

El desarrollo de las primeras infraestructuras y medios de transporte (tranvía, metro, ferrocarril, vehículo privado; electricidad; gas; agua; etc.) facilitó la salida y/o el asentamiento de actividades industriales y de ciertos segmentos de la población hacia núcleos rurales próximos a las principales ciudades. Estos núcleos acabaron convirtiéndose en barrios periféricos de la ciudad central o en ciudades dormitorio que, inspiradas en el modelo de la ciudad-jardín, permitieron el acceso de las clases medias y obreras a viviendas unifamiliares. De esta manera, tomaba forma el sistema metropolitano monocéntrico, basado en un esquema centro-periferia en el que la ciudad central dominaba al conjunto de la estructura metropolitana (figura 1) (Rist, 1945; Dezert, Metton y Steinberg, 1991; Terán, 2006).

Este proceso de expansión conjunta de la *urbs* y de la *civitas* sí implicó en los países del centro y norte de Europa una profunda transformación del medio rural localizado alrededor de las ciudades, transformación que no se producirá de forma

generalizada en el ámbito mediterráneo hasta la segunda mitad del siglo XX, como consecuencia del retraso en su industrialización y en la motorización de su sociedad (Del Río, 1984).

Figura 1. El modelo monocéntrico metropolitano frente al nuevo modelo policéntrico de la ciudad dispersa



Fuente: Raw (2001), citado en Azcárate et. al. (2008)

No obstante, este proceso de expansión urbana tendrá un carácter diferenciado en los países del sur de Europa, por cuanto que el desarrollo suburbano se basó en un modelo urbanístico más compacto y denso desde el punto de vista edificatorio y demográfico (García Palomares, 2008), en un “*acusado gradiente de densidad desde el centro a la periferia, tanto en términos de población como de actividad económica y de empleo*” (Méndez, 2008, 15). Se reproduce así el modelo funcional centroeuropeo de las periferias dormitorio, pero respondiendo más a un proceso de urbanización periférica que al proceso de suburbanización característico de aquél (Dezert, Metton y Steinberg, 1991; Gutiérrez Puebla y García Palomares, 2005).

A partir del último tercio del siglo XX, ambos modelos se habrían aproximado progresivamente dando lugar a lo que algunos autores han calificado como un modelo único común a toda Europa (Dematteis 1998; García Palomares y Gutiérrez Puebla, 2007; Agencia Europea de Medio Ambiente, 2008). Un modelo

único que se caracterizaría por la expansión del proceso urbanizador a través del desarrollo de una estructura urbana reticular y policéntrica, en la que nodos urbanos de diferente rango y función quedarían interconectados e integrados funcionalmente mediante el desarrollo de grandes ejes e infraestructuras de transporte y comunicación (figura 1).

Se generaría así un espacio urbano no continuo que se expande y se dispersa por el territorio sin que sea fácil establecer sus límites externos, aun cuando su fragmentación administrativa, su segregación social y su especialización funcional nos indiquen los confines internos de esta nueva ciudad sin confines (Ne·lo, 1998 y 2002; Ne·lo y Muñoz, 2004)

En palabras de Ascher (2007, 56 y ss.), habría tenido lugar un proceso de *metapolización* a partir del cual la escala y la forma de las ciudades habrían cambiado como consecuencia de un doble proceso de homogeneización y de diferenciación: “*homogeneización porque los mismos actores económicos o el mismo tipo de actores económicos se encuentran presentes con las mismas lógicas en todos los países y en todas las ciudades; diferenciación porque la competencia interurbana es mayor y más profunda, acentuando la importancia de las diferencias*”.

Este nuevo modelo urbano europeo común y único hacia el que confluirían las tradiciones urbanas meridional y centroeuropea, tiende a asimilarse también al modelo americano derivado del *sprawl* (Gutiérrez Puebla y García Palomares, 2005; Bontje y Burdack, 2005; García Palomares y Gutiérrez Puebla, 2007; Muñoz, 2008). En nuestra opinión existen procesos estructurales comunes, tales como el proceso de descentralización, la difusión de actividades y población hacia periferias cada vez más alejadas de los centros tradicionales, la complejidad funcional que se deriva de la difusión y de la fragmentación de las unidades territoriales, el protagonismo del lobby inmobiliario-financiero en la dispersión residencial, etc., pero entendemos que también existen diferencias tanto entre el modelo europeo y el americano, como incluso dentro del propio modelo europeo en función de las tradiciones urbanizadoras antes reseñadas (Azcárate et. al, 2008).

En este sentido, algunas de las diferencias que se observan entre el modelo del *sprawl* y el europeo se relacionan con la importancia que los centros históricos han tenido y tienen en las ciudades europeas. A su revalorización actual como

espacios de la imagen para determinados grupos empresariales, se une también su revalorización social como espacios de vida y de consumo, en donde se instalan determinados segmentos de la población y de actividades comerciales y de ocio que buscan la hipercentralidad de estos entornos.

La mezcla y la variedad de usos que caracterizan a los centros históricos europeos, así como su vitalidad y su valoración empresarial y social contrastan con la de los centros urbanos norteamericanos, en donde se ha privilegiado la funcionalidad empresarial frente a la social, mediante el reforzamiento de los CBD's (Centrals Business Districts) como áreas especializadas en actividades vinculadas a la dirección y la gestión empresarial, a las finanzas y al comercio, en detrimento de la actividad residencial, lo que finalmente ha implicado su vaciamiento poblacional.

Por tanto, la preferencia por la centralidad y la proximidad todavía vigentes en la sociedad urbana europea constituye un rasgo distintivo de la misma, frente a la preferencia suburbana que identifica en mayor grado a la cultura urbana norteamericana (Cattan y Berroir, 2005).

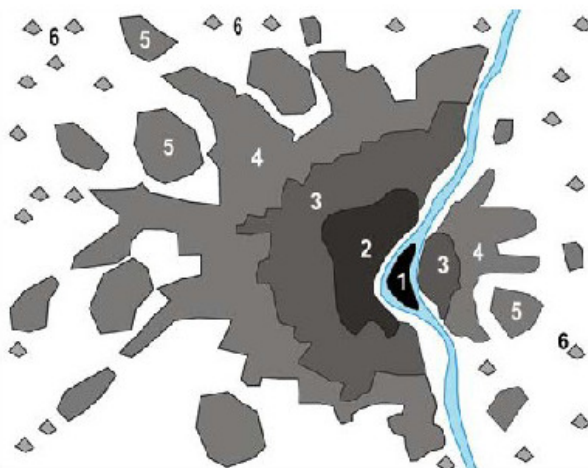
Asimismo, el proceso de dispersión urbana ha tenido un carácter menos intenso en el continente europeo que en los Estados Unidos, por cuanto que su sistema urbano, al contrario que el norteamericano, se encuentra definido por una estructura del poblamiento heredada compuesta en su mayor parte por ciudades medias y pequeñas próximas entre sí, que configuran en la actualidad numerosas áreas urbanas no excesivamente pobladas (Cattan et al., 1999, citado en Le Galès, 2007a).

Las grandes metrópolis habitadas por millones de personas son poco frecuentes en Europa, si bien en torno a ellas se han desarrollado sucesivas coronas metropolitanas integradas por ciudades de menor tamaño, que han ido absorbiendo las diferentes olas de expansión urbana y delimitando con mayor o menor precisión las etapas de crecimiento y cambio metropolitano (Méndez, 1994; Catalán, Saurí y Serra, 2008) (figura 2).

Por el contrario, el proceso de expansión urbana que ha tenido lugar en las grandes áreas metropolitanas estadounidenses se ha caracterizado por el desarrollo de centros urbanos de baja densidad, en torno a las vías de comunicación más importantes o junto a nodos intermodales de transporte, que en no pocas ocasiones

son de nueva creación. Es el caso de las denominadas *new communities* y de las *edge cities*, en cuya aparición ha jugado un papel muy destacado el capital privado.

Figura 2: El modelo de ciudad dispersa europeo



1. Centro histórico. 2. Crecimiento hasta 1850. 3. Ensanche. 4. Crecimiento compacto de la posguerra europea. 5. Subcentros suburbanos de la etapa metropolitana. 6. Vivienda suburbana (dispersión).

Fuente: Janoschka (2002), citado en Azcárate et al. (2008)

Por otra parte, los polos suburbanos europeos no actúan como una alternativa a las ciudades centrales tradicionales, sino como una estructura complementaria que favorece el desarrollo urbano policéntrico. Esto los diferenciaría de las *edge cities* norteamericanas, por cuanto que éstas son descritas como núcleos suburbanos que pretenden independizarse de los centros metropolitanos procurándose una creciente autonomía funcional, que abarcaría empleo, actividad empresarial, consumo, cultura, etc. (Rufi, 2003;).

Algunos autores (Le Galès, 1995 y 2007b, Bontje y Burdack, 2005) señalan además la implicación que en sus diferentes niveles tiene el Estado europeo en el desarrollo y planeamiento de las nuevas formas urbanas, en comparación con la pasividad, la dependencia e incluso la debilidad mostrada por las autoridades públicas estadounidenses frente al sector privado. En Europa, el Estado llega a actuar

como una fuerza emprendedora mediante la generación de sociedades públicas que participan en el desarrollo de diferentes unidades territoriales⁶⁴.

En lo que se refiere a las diferencias que se observan entre los modelos del norte y sur de Europa, Roux y Vanier (2008) mencionan la ausencia de definiciones estadísticas o de aproximaciones políticas a los espacios periurbanos en los países de la Europa meridional, frente a sus vecinos del norte, donde sí se han llevado a cabo diferentes intentos por delimitar estos espacios. En opinión de ambos autores, la carencia o falta de interés político por interpretar el proceso de hibridación urbano-rural en los países meridionales del continente se explicaría fundamentalmente por la menor intensidad en la ocupación del territorio, que se derivaría a su vez de una tradición industrial más tardía, así como del peso que aún tendría la herencia rural en estos países.

Valenzuela (1986) y Catalán, Saurí y Serra (2008) señalan en este sentido que, para el caso español los procesos de dispersión residencial iniciados en torno a las grandes ciudades del país desde finales de los años sesenta y hasta la primera mitad de los años ochenta, se debieron al desarrollo de segundas residencias, algunas de la cuales tuvieron un carácter ilegal⁶⁵, y no al inicio de un proceso estructural ligado a las transformaciones económicas y sociales de estas grandes ciudades, independientemente de que gran parte de esas segundas residencias acabarán transformándose con el tiempo en viviendas principales, una vez que los territorios donde se ubicaban fueron integrados territorial o funcionalmente en sus respectivas regiones metropolitanas.

⁶⁴ Es el caso por ejemplo de la creación de nuevas ciudades al que hacíamos alusión anteriormente para el caso norteamericano. Tras la segunda guerra mundial, algunos Estados europeos ya pusieron en marcha políticas de descongestión urbana que se apoyaron en el desarrollo de ciudades de nueva construcción (*new towns* británicas a partir de 1944, *Plan Finger* de Copenhague de 1947, *Plan General de Estocolmo* –ciudades satélites– de 1952, *Villes Nouvelles* en Francia a partir de la década de 1960; *ciudades nuevas* en España a partir de la década de 1970). Por lo tanto, y a diferencia del caso norteamericano, el papel jugado tanto por los poderes públicos como por la planificación urbana y regional resultaron fundamentales en Europa (Laorden Jiménez, 1977; Pujadas y Font, 1998).

⁶⁵ Para el caso madrileño véase: Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda (1984), Canto (1987), Estébanez (1990) y Valenzuela (2003).

Sin embargo, Muñoz (2008) señala que las ciudades suburbanas del ámbito mediterráneo europeo reproducen ya algunos elementos característicos de los suburbios centroeuropeos y anglosajones, en especial aquellos que tienen que ver con la generación de un paisaje residencial marcado por promociones estandarizadas de vivienda unifamiliar aislada o adosada, socialmente homogéneas, separadas del entorno y obsesionadas por la protección y la seguridad. Estos nuevos espacios residenciales estarían empezando a quebrar los rasgos que ha definido tradicionalmente a las ciudades mediterráneas: densidad, complejidad urbana y diversidad social.

Sin cuestionar que a lo largo de las últimas décadas los modelos europeos de urbanización tienden a compartir un conjunto de procesos y de elementos estructurales que pueden dar origen a un modelo común europeo, y que éste presenta también similitudes con el modelo americano derivado del *sprawl*, consideramos no obstante que no se puede hablar de un patrón urbano único y global hacia el que convergen todos los países occidentales. Creemos que las tradiciones urbanas y políticas de cada sociedad, así como las estructuras del poblamiento heredadas o la capacidad de cada sociedad para desarrollar sus propias potencialidades y superar sus retos urbanos van a llevar hacia una evolución diferenciada de ese patrón urbano compartido.

En cualquier caso, es evidente que la reestructuración urbana a la que venimos haciendo alusión, independientemente del área geográfica de que se trate, tiene su origen en los procesos de cambio estructural iniciados en la economía y en la sociedad desde finales de los años sesenta. En el próximo apartado, se analizará sucintamente cómo han influido la transformación de la actividad industrial en la realidad urbana dominante hasta ese momento, así como las consecuencias de dicho proceso.

3. La transformación del vínculo industria-urbanización. Causas y consecuencias

Tal y como venimos señalando, casi desde el surgimiento de la era industrial los procesos de urbanización y de industrialización se han desarrollado de manera conjunta, si bien este vínculo se transformará profundamente a partir de los años

setenta del siglo XX. Tanto en la fase del capitalismo industrial, como de manera especialmente intensa durante la fase del capitalismo monopolista, el binomio ciudad-industria había favorecido el continuo desarrollo urbano y había convertido a las ciudades y a sus áreas suburbanas en la principal forma de organización funcional del espacio, y en los principales centros de producción industrial y de consumo.

Como señalaba Castells (1977, citado en Del Río, 1984, 247): “no se puede hablar de las relaciones entre la industrialización y la urbanización olvidando que se trata de una industrialización capitalista, y en este sentido y en la etapa más reciente, la concentración del capital va a la par de la concentración de los medios de producción y de gestión, que son la base de la transformación de las grandes regiones metropolitanas”

En definitiva, la concentración y la centralización de población, actividades y funciones era el modo más eficiente de organización territorial atendiendo al modelo económico, productivo y tecnológico desarrollado hasta ese momento.

Sin embargo, con la crisis estructural de los años setenta la naturaleza del binomio ciudad-industria se transformará, sin que ello suponga su desaparición, modificando al mismo tiempo la organización territorial urbana vigente hasta ese momento. La concentración y la centralización en las áreas centrales se volverá más selectiva, y se verán complementadas por un doble proceso de desconcentración y de descentralización que afectará a determinados segmentos de la población urbana, de las actividades empresariales y de funciones que se difundirán por el territorio de una manera también selectiva, configurando un nuevo modelo urbano disperso, fragmentado y heterogéneo que ha dado lugar a la aparición de diferentes metáforas que intentan aprehenderlo, como las del archipiélago urbano/metropolitano, las del *patchwork*, las del mosaico urbano, la *leopardizzazione* del territorio, etc. (Veltz, 1999; Emangard, 2001; Romero y Farinós, 2004; Bordsford, 2005; Roch, 2006).

La repercusión que las nuevas tecnologías van a tener sobre las formas de producción industrial y de organización empresarial, unido al desarrollo de las infraestructuras y de los medios de transporte, así como al progresivo desmantelamiento de las barreras nacionales que frenaban los flujos económicos globales, supondrán todos ellos la rearticulación territorial de la actividad y de las empresas industriales a diversas escalas. Dicha rearticulación implicará para las áreas

metropolitanas el declive de los núcleos centrales como lugares de localización de las actividades de fabricación, y de aquellas otras tareas de menor valor añadido, así como la expansión de las mismas hacia núcleos urbanos periféricos que se ubican más allá de las zonas suburbanas tradicionales, a lo largo de los principales ejes de comunicación (Méndez y Caravaca, 1999).

En paralelo a este proceso de reorganización espacial de la industria se producirá también el estancamiento e incluso el declive demográfico de las áreas centrales, así como el crecimiento de aquellos núcleos urbanos que bordean las periferias suburbanas. La mayor disponibilidad de suelo, así como el menor coste de este factor y los efectos que de ello se derivan en materia de vivienda y de nuevos espacios empresariales, unido a la proximidad y a la construcción o mejora de las infraestructuras de comunicación con las áreas centrales, explican la dinámica positiva que experimentarán estas nuevos espacios de expansión metropolitana a partir de la década de los años setenta (Angelet, 2000).

Inicialmente ambos procesos se asociaron a los fenómenos de la desurbanización o de la contraurbanización, pero la evolución posterior del sistema urbano llevará a una nueva reinterpretación del mismo al comprobarse que, junto a la permanencia de la difusión territorial de las actividades y las personas hacia determinadas periferias, comenzaba a producirse también una tendencia creciente hacia la concentración de actividades de alto valor añadido en espacios centrales de las aglomeraciones metropolitanas, e incluso también el inicio de una recuperación demográfica en estas áreas, dando lugar a lo que Castells (1985, 49) denominó la *concentración descentralizada*.

En la base de este proceso de concentración territorial selectiva de la actividad económica se encuentra la tecnificación del proceso productivo, que ha posibilitado su segmentación y a partir de ésta su reorganización territorial. De ese modo, aquellas fases que consumían una mayor cantidad de espacio o que aportaban un menor valor añadido fueron reubicadas a distintas escalas, mientras que aquellas otras fases vinculadas a las tareas previas (dirección y gestión, I+D, diseño, etc.) y posteriores al proceso de fabricación (comercialización, post-venta, control de calidad, etc.), tendieron a relocalizarse y a concentrarse en las áreas centrales de las principales regiones metropolitanas (Michellini, Tébar y Abad, 2012).

Buscaban así las economías externas que estos emplazamientos ofrecen y que se vinculan a diversos factores, como la facilidad de acceso y movilidad por el mayor desarrollo de las infraestructuras de transporte y comunicación; una mayor concentración de centros e instituciones dedicadas a la generación y difusión del conocimiento, de capital humano cualificado y de servicios empresariales de diverso rango; el papel que juegan las principales aglomeraciones urbanas como nodos de conexión a los flujos que organizan la actual fase de capitalismo global; así como por la imagen de prestigio que trasladan los espacios centrales y que resulta fundamental para algunas actividades empresariales.

Asimismo, estos factores también explican en parte por qué las aglomeraciones metropolitanas se han convertido en los principales ámbitos territoriales de localización de empresas y empleos basados en el uso y producción intensivos de alta tecnología y del conocimiento, como por ejemplo la industria aeronáutica, la industria farmacéutica, la industria de la automoción, laboratorios y centros de I+D+i, universidades, etc., aunque esta hiperconcentración de actividades y empleos de alta cualificación no está exenta de contrariedades (Méndez, Sánchez, Abad y García Balestena, 2009; Méndez, Tébar y Abad, 2010a).

En cualquier caso, junto a este proceso de terciarización industrial (Caravaca, 2006) que experimentan las áreas urbanas centrales, se ha desarrollado también un proceso más general de terciarización económica que viene a incidir en la importancia de las aglomeraciones urbanas como lugares de servicios tanto empresariales como personales y de consumo. En el primer caso, la fuerte concentración de las funciones de dirección y de post-producción de las grandes corporaciones nacionales y multinacionales requiere de servicios empresariales, de mayor o menor valor añadido, que son subcontratados a empresas especializadas ubicadas en las aglomeraciones metropolitanas (asesorías, consultorías, laboratorios, transporte, reprografía, limpieza, etc.). Este proceso de terciarización ha dado lugar a la formación de economías servoiindustriales en las que “las tradicionales fronteras intersectoriales se diluyen en aras de una creciente integración” (Méndez, 2007, 55).

En lo que se refiere a los servicios personales y de consumo, la formación de las actuales aglomeraciones urbanas, junto con los procesos de descentralización administrativa, han propiciado el desarrollo de actividades turísticas, comerciales, de

ocio y administrativas en emplazamientos muy localizados, e incluso simbólicos, del centro de las principales ciudades de la aglomeración, así como en puntos de alta accesibilidad metropolitana que dan servicio a la población suburbana y periurbana.

En cualquier caso, los procesos de especialización y de concentración selectiva de actividades, de funciones y de población en las áreas centrales de las regiones metropolitanas no han interrumpido el proceso de expansión y difusión hacia las nuevas periferias que se iniciase en los años setenta, y que ha dado lugar a la formación de regiones urbanas que se extienden unas decenas o incluso una centena de kilómetros alrededor del área central o, en los casos más evolucionados, a la aparición de sistemas urbanos o metápolis (Ascher, 2007) que surgen con la incorporación al ámbito funcional de las principales aglomeraciones metropolitanas de ciudades intermedias y pequeñas localizadas a centenares de kilómetros.

En el primer caso se producen fenómenos de periurbanización y en el segundo toma forma lo que se ha dado a conocer de manera diversa como la ciudad difusa, la ciudad región, la ciudad metropolitana o plurimunicipal, etc. (Dematteis, 1998; Ne-lo y Muñoz, 2004; Borja, 2005; Boisier, 2006; Indovina, 2007). Dada la ubicación de nuestros territorios de investigación nos centraremos en analizar las características que definen el proceso de periurbanización.

4. Los espacios periurbanos. Definiciones y delimitaciones

El concepto de espacio periurbano surge y se difunde en el ámbito académico francés desde finales de los años sesenta, para intentar comprender y explicar los procesos de reestructuración y de expansión urbana hacia el espacio rural próximo que se habían iniciado una década antes en gran parte de los países occidentales.

En este sentido, Schalenbourg (UNA, 2007, 5) define la periurbanización como “una expansión, un crecimiento de la ciudad hacia el campo circundante, pero a diferencia de la banlieue tradicional unida al núcleo central, la periurbanización se expande de manera relativamente difusa en un espacio que conserva parcialmente su carácter rural”. Steinberg (2001, 49) se expresa en la misma dirección al afirmar que la periurbanización “es la extensión de la ciudad sobre el campo más allá de las banlieues densas y continuas [...]”. Se trata de una urbanización más o menos intensa

aunque casi siempre discontinua y frecuentemente unida al desarrollo de núcleos rurales preexistentes”.

Ambas definiciones se corresponde con un enfoque de la periurbanización próximo al de la rururbanización, concepto propuesto en los años setenta por Bauer y Roux (1976, 13), a través del cual hacían referencia a “una zona rural próxima a centros urbanos que experimenta el aporte residencial de una población nueva de origen principalmente urbano[...], caracterizada sin embargo por la subsistencia de un espacio no urbanizado ampliamente dominante”. Este proceso conllevaría un saldo migratorio positivo en estas zonas, una proporción decreciente de agricultores y artesanos rurales, una fuerte transformación del mercado del suelo y una importante construcción de casas individuales en municipios rurales situadas a menos de media hora de una aglomeración metropolitana. La rururbanización se asemejaría así a la idea de la urbanización del campo o urbanización difusa expuesta por Clout (1976), diferenciándose por tanto de la banlieue tradicional que surgió y se desarrolló en contigüidad total con la metrópoli durante el periodo de la segunda postguerra mundial.

Frente a estas aproximaciones al fenómeno de la periurbanización que podemos considerar sencillas, surgen otras más complejas a partir de las cuales se observa la periurbanización como un proceso de producción de espacio periférico, que no sólo se apoya en la lógica residencial de los promotores inmobiliarios y en la ocupación del campo por parte de los habitantes de la ciudad, sino que también se integra “en un proceso de recomposición de las fuerzas económicas que revaloriza los espacios periurbanos como lugares de localización de las actividades de producción y distribución” (Méndez, 1994, 18). Así, para Jaillet y Jalabert, (1982, citado en Valenzuela, 1986), estas nuevas periferias responden a “la configuración de una realidad espacial adaptada al estado momentáneo de las fuerzas productivas y de las relaciones sociales”.

Estas visiones más complejas de la periurbanización tienden a disociarla de la noción de rururbanización al considerar que ésta habría quedado desfasada (Fernández García, 2007), puesto que no recoge ni la complejidad inherente a la hibridación entre el mundo urbano y el rural, en cuanto a la generación de una nueva estructura urbano-metropolitana, la aparición de nuevos procesos y valores sociales, así como

de nuevos procesos económicos y productivos, ni tampoco tiene en cuenta su dinamismo, que implicaría “una mutación territorial en la cual hay un cambio de las funciones territoriales de las zonas rurales que paulatinamente van perdiendo sus componentes agrícolas y agrarios en provecho de las características urbanas” (Ávila Sanchez, 2004, 104).

Los espacios periurbanos, que en el pasado fueron asimilados a una tercera corona de límites imprecisos hacia la que se diluía la difusión urbana (Dezert, Metton y Steinberg, 1991), son hoy considerados una interfaz entre lo rural y lo urbano, un espacio transitorio, de transición o tercer espacio que posee características propias definidas a partir de su naturaleza móvil, evolutiva, multiforme, discontinua y compleja (Vanier, 2000 y 2003; Méndez 2002b; Gallent y Shaw, 2007). Para Cattán y Berroir (2005), los espacios periurbanos ya no pueden considerarse espacios residuales o intersticiales producto de la expansión urbana, sino que son una categoría espacial asociada a un modelo emergente de urbanidad.

Es por tanto sobre estos espacios sobre los que se alimenta el crecimiento de las regiones metropolitanas, por cuanto que sobre ellos avanzan en distinto grado procesos y funciones propias de la ciudad (De Miguel, 2001), aun cuando los usos y paisajes agrarios y naturales sigan teniendo una presencia destacada e incluso dominante.

Su carácter dinámico y cambiante dificulta el establecimiento de límites concisos y ampliamente aceptados. En este sentido, como ya indicamos en un apartado anterior, Roux y Vanier (2008) recogen diferentes modelos oficiales que, realizados en distintos países del centro y norte de Europa, han pretendido delimitar estadísticamente el fenómeno de la periurbanización. Cada una de las tipologías propuestas se adaptan a las respectivas realidades nacionales, por lo que ni las terminologías utilizadas ni las construcciones estadísticas coinciden, aunque sí existe un criterio que ha sido prácticamente considerado en todas ellas: los movimientos migratorios pendulares entre las periferias y los centros urbanos rectores, indicador que varía entre el 15% y el 50% de la población residente activa (figura 3).

El Observatorio Europeo ESPON (2006a y 2006b) también ha realizado una tipología que pretende delimitar las relaciones urbano-rurales en las regiones europeas a nivel NUTS 3 (equivalente a las provincias españolas), teniendo en cuenta

para ello dos factores: **grado de influencia urbana** y **grado de intervención humana**.

Figura 3: Tipologías y criterios del periurbano en Europa

Pays	Type d'espace périurbain [1]	Exemple de critères retenus	% territoire	% population	Réf.
France	Communes périurbaines et multipolarisées	Un seul tenant autour d'un pôle urbain Migr. altern. 40% des actifs résidents	28,5% en 1990 40,8% en 1999	15,7% en 1990 21% en 1999	Zonage aires urbaines et espace rural INSEE 1994
	Espaces ruraux sous influence urbaine	Migr. altern. 20% des actifs résidents	24,3 % en 1990	8,9% en 1990	
Belgique	Banlieue	Migr. alt. 50% du total des mig.alt. 25% d'actifs Migr. écoles Croissance de la pop. Evol. bâti Immigration...	14,1% en 1981 15,5% en 1991	12,7 % en 1981 13,7% en 1991	Régions urbaines et complexes résidentiels urbains (Van der Haegen, 1996)
	Zone de migrants alternants	Migr. alt. 15% actifs résidents	25, 2% en 81 23,9% en 91	20,2% en 81 19,9% en 91	
Allemagne	Inner commuter aera	Migr. alt. : 50% total migr. alt.			Stadtregion (Boustedt, 1953 ; BBR, 2000)
	Outer commuter aera	Migr. alt. : 25% total migr. alt.			
Grande-Bretagne	Rings (in Urban Regions and Daily Urban System)	Migr. alt. 15% actifs résidents	36,3% en 1981	26,6% en 1981	Functional Regions CURDS-Newcastle University (Coombes et al. 1982)
Pays-Bas	Commuter (In Urbanised Rural)	Migr. alt Max. 20% actifs masculins agriculteurs	16,2% en 1994	14,9% en 1994	Catégories d'urbanisation bureau national de statistiques néerlandais (1971)
	Urban Rural (In Urbanised Rural)	Max. 20% actifs masculins agriculture	40,5% en 1994	23,3% en 1994	

Fuente: Roux y Vanier (2008)

El primero de ellos viene determinado por la densidad de población, así como por el estatus del centro urbano principal de cada NUTS 3; mientras que el segundo indicador refleja la ocupación relativa de la superficie terrestre, de acuerdo con las tres principales coberturas establecidas a través del Proyecto CORINE Land Cover de la Agencia Europea de Medio Ambiente (EEA, 1994), a saber: usos artificiales; usos agrícolas; y usos residuales.

A partir del primer indicador, grado de influencia urbana, ESPON ha considerado dos clases de territorio:

- ***de alta influencia urbana***: zonas con una densidad de población por encima de la media europea y/o zonas NUTS 3 cuyo centro urbano principal ha sido calificado como Área Metropolitana de Crecimiento Europeo.
- ***de débil influencia urbana***: incluye al resto de regiones NUTS3

En función del segundo indicador, grado de intervención humana, ESPON establece tres categorías principales de territorios según la mayor o menor superficie ocupada por los usos artificiales, agrícolas o residuales señalados en el proyecto CORINE:

- ***de alta intervención humana***: zonas con un porcentaje de suelo artificial por encima de la media europea
- ***de intervención humana media***: zonas con un porcentaje de superficie agrícola por encima de la media europea
- ***de débil intervención humana***: zonas con un porcentaje de suelos residuales por encima de la media europea

De la combinación de ambos factores surge una tipología necesariamente simplista, que pretende sintetizar la diversidad de situaciones presentes en el conjunto de Europa a través de seis tipos de relaciones urbano-rurales (tabla 1). Según se señala desde ESPON, se trata de un modelo dinámico y flexible que

permite considerar la evolución temporal de las variables utilizadas, dado que se emplean series estadísticas cronológicas (densidad de población; variación usos del suelo), al mismo tiempo que puede ser aplicado a diferentes escalas geográficas.

Figura 4. Tipología de las relaciones urbano-rurales en Europa

		INTERVENCIÓN HUMANA		
		ALTA	MEDIA	BAJA
INFLUENCIA URBANA	ALTA	Alta influencia urbana / Alta intervención humana	Alta influencia urbana / Intervención humana media	Alta influencia urbana / Intervención humana débil
	DÉBIL	Débil influencia urbana / Alta intervención humana	Débil influencia urbana / Intervención humana media	Débil influencia urbana / Intervención humana débil

Fuente: ESPON (2006a y b)

En cualquier caso, estos son sólo algunos modelos de los varios que, bajo distintos criterios, han intentado delimitar el proceso de difusión y dispersión urbana sobre su hinterland a lo largo de las últimas décadas (Pryor, 1968; Bryant, Russwurm y McLellan, 1982; García Ramón, Tulla y Valdovinos, 1995; Iaquinta y Drescher, 2000; Overbeek y Terluin, 2006).

El dinamismo, la complejidad y la diversidad del proceso de periurbanización dificultan la tarea de establecer una delimitación universalmente aceptada para este nuevo modelo de ciudad, caracterizado tanto por la difusión sobre un área extensa de la complejidad urbana, como por el uso urbano que se hace de la misma, “como si de una ciudad se tratara”, poniendo de relieve una demanda de ciudad por parte de los habitantes del periurbano (Indovina, 2007, 18).

No obstante la dificultad reseñada, se acepta la existencia de un conjunto de elementos y procesos que caracterizan y dan forma a la expansión periurbana, así como una serie de conflictos que se derivan de la misma. Ambos, características y conflictos, serán abordados en los siguientes subepígrafes.

4.1. Procesos generales en los espacios periurbanos

La aparición de este tercer espacio entre lo urbano y lo rural durante las últimas décadas responde a un conjunto de procesos entre los que cabe distinguir los siguiente:

- ***Desarrollo tecnológico***: como ya hemos indicado, el desarrollo tecnológico ha posibilitado la segmentación del proceso productivo, la disminución del tamaño de las empresas y la reorganización territorial de las actividades económicas. A partir de este hecho, las nuevas periferias de las regiones urbanas, especialmente las mejor comunicadas, han visto desarrollar su actividad empresarial, dando lugar a la aparición de parques logísticos e industriales adaptados a las exigencias de las nuevas unidades productivas en materia de infra e infoestructuras, tamaño de las naves, presencia de centros tecnológicos, etc.

Asimismo, las actuales tecnologías de la comunicación y de la información facilitan la integración funcional de estos nuevos espacios periféricos con los centros urbanos principales, donde se concentran las actividades de gestión, control y dirección, así como su conexión a la economía global a través, precisamente, de su integración en complejos metropolitanos con proyección internacional.

- ***Desarrollo de las redes infraestructurales***: en especial de las viarias que articulan y canalizan la movilidad y la accesibilidad al interior de las regiones urbanas, permitiendo al mismo tiempo una mayor difusión territorial de la población y las actividades, dadas su mayor flexibilidad y capilaridad frente a otras infraestructuras de transporte más rígidas. A lo largo de las últimas décadas, las redes viarias metropolitanas no sólo han aumentado en número de kilómetros, sino que también se han hecho más complejas al superar el esquema radial tradicional y posibilitar la comunicación orbital y transversal entre los distintos nodos urbanos que componen una región urbana, dando forma a lo que Clout (1976, 76) denominó la era de las autopistas.

Junto a la evolución de estas redes de transporte cabe mencionar asimismo el desarrollo de otras redes infraestructurales sin las cuales sería difícil imaginar

la difusión y dispersión urbana actuales, tales como las relacionadas con las comunicaciones analógicas y digitales, con la distribución energética (electricidad, gas, petróleo, etc.), con la distribución de agua potable, con sistemas de saneamiento y depuración de aguas residuales, etc. Todo ese conjunto de infraestructuras materializan los principios que sostienen al actual modelo urbano reticular: comunicación, circulación y conexión (Dupuy, 1998).

- **Cambios sociológicos:** vinculados a un cambio en la percepción que las clases medias urbanas tienen respecto de las periferias rurales. Éstas clases medias dejan de observar al mundo rural próximo como un espacio marginal y atrasado, y pasan a contemplarlo como un territorio que les ofrece la posibilidad de acceder a la propiedad de una vivienda unifamiliar aislada o adosada en un entorno de mayor calidad ambiental que el que ofrecen las áreas centrales, lo que se percibe como un ascenso en la escala social.

La elección de estas nuevas periferias urbanas como espacio de vida por parte, fundamentalmente, de parejas jóvenes de clase media con hijos menores ha conllevado asimismo un cambio en las pautas de movilidad de estas familias, por cuanto que necesitan acceder a las áreas centrales de las regiones urbanas, bien para trabajar, bien para poder disfrutar de determinados servicios (comercio, sanidad, educación, ocio, etc.). En cualquier caso, a pesar de que los espacios periurbanos se transforman progresivamente en el lugar de residencia de numerosas familias jóvenes, ha resultado ser también el escenario ideal para el desarrollo de segundas residencias por su ubicación en áreas rurales y naturales.

Este desarrollo residencial del periurbano se ha traducido en un incremento de la motorización de las familias que residen total o parcialmente en los espacios periurbanos, por cuanto que los transportes públicos tienen dificultades para cubrir los nuevos desarrollos generados por la dispersión de la población, de las actividades empresariales, de los servicios y de los equipamientos. La motorización, al tiempo que responde a una necesidad se ha convertido también en un símbolo más de la posición económica de esta clase media periurbana.

Para algunos autores los dos factores principales que explicarían la expansión del proceso de periurbanización serían: el triunfo de las concepciones anglosajonas de la ciudad-jardín y la imitación de un estilo de vida a la americana, apoyado en la mejora del nivel de vida de las familias y, como consecuencia de ésta, su motorización (Dezert, Metton y Steinberg, 1991; Emangard, 2001; Gutiérrez Puebla y García Palomares, 2005; CERTU-INRETS, 2007; García Palomares, 2008; Roux y Varnier, 2008).

- ***Presión del lobby inmobiliario-financiero***: este grupo de presión ha sustituido a la antigua alianza entre el sector industrial y el financiero en la organización y en la creación de espacios urbanos. La nueva alianza es la encargada de promover, diseñar y dar forma a la expansión urbana actual sobre el entorno rural circundante, así como su principal beneficiaria.

El lobby inmobiliario-financiero es por tanto el encargado de construir la forma urbana que caracteriza al “nuevo espacio de circulación y de acumulación diferenciada” que define al capitalismo global (Roch, 2006, 51 y ss.). Una forma urbana cuyos desarrollos residenciales, que son la manifestación más visible de la expansión urbana sobre el campo, se realizan a partir de una visión monetaria que privilegia la inversión frente a la cuestión social, y cuya principal consecuencia se ha manifestado mediante un creciente consumo de suelo sin que exista un incremento demográfico paralelo.

Este modelo urbanístico de carácter especulativo se ha expandido sobre el territorio apoyado en la construcción de una densa red de infraestructuras viarias, a través de la cual se canalizan los flujos que distribuyen los movimientos diarios de la población, y también de las mercancías, por cuanto que, como señalamos anteriormente, es en las proximidades de esas infraestructuras viarias dónde se han desarrollado grandes centros logísticos y de distribución que tampoco son ajenos a la especulación del suelo.

- ***Difusión de equipamientos y servicios***: concentrados y centralizados tradicionalmente en las áreas centrales de las regiones urbanas, durante las últimas décadas han comenzado a dispersarse hacia nodos suburbanos y periurbanos, dando así servicio a la población que crecientemente se instala

en estos espacios. Su proliferación confirma la necesidad y la demanda de ciudad que existe por parte de esa población, al mismo tiempo que contribuyen a dar forma a la ciudad actual, que se estructura, se organiza y se usa de manera distinta a como se ha venido haciendo hasta los años setenta.

4.2. Conflictos y oportunidades derivados del proceso de periurbanización

La presión ejercida por la expansión de los usos y procesos urbanos sobre los espacios rurales próximos derivan en muchos casos en situaciones conflictivas, de las cuales surgen a su vez oportunidades para el desarrollo de estos espacios. En este sentido, según Torre (2008), los conflictos no deben ser observados ni como problemas a resolver ni como obstáculos a evitar, sino como indicadores y reveladores de un cambio, de una innovación que se producen en momentos particulares de la vida de los sistemas locales y de sus sistemas de gobernanza.

Para este autor, “la introducción de nuevas formas de hacer o de pensar entrañan siempre resistencias, fundadas o no, que pueden degenerar en conflictos; las innovaciones más significativas a nivel económico, social y medioambiental conducen a menudo a conflictos que perduran y que implican a numerosos actores, a menudo constituidos en grupos, así como a una extensión espacial importante”

Teniendo en cuenta este punto de vista, consideramos que algunos de los conflictos y de las oportunidades que tienen lugar en los espacios periurbanos se relacionan con los siguientes:

- ***Desestructuración del medio rural preexistente:*** comporta una profunda transformación del hábitat rural tradicional por la difusión del modo de vida urbano, así como la devaluación de la actividad agraria como consecuencia de la pérdida de rentabilidad de los predios agrícolas por el incremento en el precio del suelo, y por la fragmentación del territorio derivada del aumento de las redes de comunicación que estructuran la difusión urbana (Gómez Mendoza, 1984; Barreré, P., 1988; García Ramón, Tullá y Valdovinos, 1995). La ciudad central pasará progresivamente a dirigir y a organizar este entorno rural.

No obstante, para algunos autores tanto la actividad agraria como las áreas naturales presentes en los espacios periurbanos pueden todavía desempeñar un papel destacado en la ordenación de estos territorios, por cuanto que favorecen la protección medioambiental y el equilibrio territorial.

Para que esto suceda se considera necesario un escenario institucional proclive al mantenimiento de los sectores agrario y forestal, mediante la implementación de una planificación estratégica que, por un lado procure la cohesión territorial entre estos espacios y las regiones urbanas en las que se insertan, y por otro, procure la cohesión social interna a través de procesos de generación y/o recuperación identitaria, con respecto a la construcción de los paisajes asociados (Valenzuela, 1986; Plassard, 1988; Rollan, F., 1988; Consejo de la Unión Europea, 2000; Duvernoy, 2002; Cortina, 2004; Barsky, 2005; Decoville, 2007; Alberdi, 2010; Mata et al., 2010; Zazo, 2010).

- ***Insostenibilidad medioambiental y social:*** casi desde que se iniciase el discurso de la periurbanización se ha considerado que este proceso tiene un alto coste medioambiental, pues supone el incremento en el consumo de suelo, en el consumo de agua, en el gasto energético, en el vertido de desechos, en la instalación de actividades industriales contaminantes, etc.

Por otro lado, la periurbanización es observada como el proceso que ha convertido a estos espacios periféricos en el nuevo ámbito de la segregación urbana (Lois, 1997, citado en Mas, 1999), como consecuencia de la transformación de la vivienda en un producto mercantil despojado de toda función social (Roch, 2006 y 2008). A partir de este hecho se considera que el denominado síndrome nymby (not in my back yard- no en mi patio trasero) se ha desarrollado, dando lugar al ascenso de actitudes oportunistas e individualistas, al crecimiento de una economía residencial cada vez más importante (Torre, 2008), y a la reproducción, ampliación y difusión de la jerarquía y la segregación socioespacial características del modelo anterior.

El mecanismo del precio de la vivienda ha actuado por tanto como motor de un proceso de dualización social y espacial, que ha generado “ámbitos de mucha calidad que prolongan casi siempre los distritos más valorados de la

ciudad central, frente a otras zonas de mucha menor valoración” (Mas, 1999, 226).

De esta manera, aunque los grupos sociales de mayor poder adquisitivo pueden seguir eligiendo dónde viven y aquellos otros con unas rentas más bajas han de seguir viviendo donde pueden (CERTU-INRETS, 2007), la dimensión del proceso ha cambiado, puesto que se ha reforzado la homogeneización interna de los distintos espacios residenciales y se ha incrementado la distancia y/o la separación física entre ellos, configurando un paisaje de piezas urbanas aisladas que rompen con la idea, especialmente asentada en el ámbito urbano mediterráneo, de la ciudad como espacio heterogéneo de relación y de socialización (López de Lucio, 1993; Gaja i Díaz, 2004; Muñoz, 2008).

Por otra parte, la expansión de estas clases urbanas sobre el medio rural también puede generar conflictos y desencuentros con la población rural autóctona, por la confrontación de intereses y visiones del territorio diferenciadas de unos y de otros, por el aislamiento y la escasa integración de los nuevos habitantes en la sociedad de acogida, o por una rápida sustitución de las instituciones y el hábitat rurales por las urbanas.

No obstante, el proceso periurbanizador también ofrece oportunidades para reducir la insostenibilidad medioambiental y social que tradicionalmente se le achaca. El carácter complejo y fronterizo de los espacios periurbanos los convierte en ámbitos adecuados para actuar como laboratorios territoriales, en dónde ensayar políticas, estrategias, métodos, actuaciones y/o técnicas y tecnologías innovadoras que reduzcan los impactos más indeseados de la expansión urbana, aun cuando ello requiera nuevamente de un cambio cultural profundo, así como de firmes voluntades políticas y sociales que lo lleven a efecto.

Desde el punto de vista social, los espacios periurbanos ofrecen también la oportunidad de desarrollar políticas, estrategias y actuaciones de cohesión que reduzcan los efectos perversos de la creciente heterogeneidad y diversidad sociales que afectan a unos territorios tradicionalmente homogéneos.

En este sentido, un reciente estudio llevado a cabo en Francia en torno a las ventajas y límites que ofrece la iniciativa comunitaria Leader en el desarrollo territorial de los espacios periurbanos (UNA 2007), señala precisamente la necesidad de evitar conflictos entre los nuevos habitantes y la población autóctona mediante estrategias que refuercen la unión y la comprensión mutua, por cuanto que el desarrollo territorial va a depender en gran medida de la cohesión de ambos grupos.

- **Usos del suelo:** la mayor parte de los conflictos vinculados a este aspecto se relacionan con la urbanización del suelo. En este sentido, Cadène (1990) establece una tipología basada en la actitud de los distintos actores que intervienen en la escala local en relación a esta problemática. Dependiendo de las alianzas circunstanciales, de las oposiciones o de las relaciones de fuerza de cada uno de ellos quedará determinada la dimensión y la resolución del conflicto:
 - Conflictos unidos a la ordenación del territorio, vinculados a proyectos de ordenación diseñados e implementados a una escala supramunicipal por técnicos dependientes de las administraciones de mayor rango, y bajo criterios del interés público general (trazado de líneas de ferrocarril, de autopistas, de líneas de alta tensión, etc.; construcción de basureros, depuradoras, pantanos, cárceles, etc.; delimitación de espacios naturales, de instalaciones industriales o energéticas estratégicas, etc.).

A pesar de que las orientaciones de estos proyectos pueden tener influencia en el desarrollo de la urbanización y en el futuro de las colectividades locales, el nivel de participación de los actores locales queda reducido generalmente a las instituciones públicas que pueden o no estar de acuerdo con el proyecto presentado. En función de cuál sea el grado de solidez de la red de actores públicos mayor puede ser la adhesión o el rechazo al mismo.

No obstante, en ocasiones, la administración promotora del proyecto abre el proceso de negociación a un gran número de actores para evitar situaciones de bloqueo o de disputa.

- Conflictos por el dominio del espacio municipal, protagonizados fundamentalmente por actores locales que se alían entre sí para favorecer o frenar la urbanización del suelo. Para Cadène, los responsables políticos aparecen en este tipo de conflictos como instrumentos en manos de los grupos de presión locales, y no como actores principales en la toma de decisiones. De esta manera, los actores políticos, en función del grupo al que representen, impedirán o favorecerán el desarrollo de normas y reglas que regulen con mayor o menor intensidad el avance de la urbanización o incluso su bloqueo.
- Conflictos que resultan de la urbanización del espacio municipal: este tipo de conflictos tienen su origen en la implementación de políticas municipales favorables a la urbanización del suelo y en el consiguiente incremento de nuevos residentes, quienes tendrán cada vez un mayor peso en la sociedad local.

A medida que algunos de los nuevos residentes se vayan organizando y participen activamente en la vida política local⁶⁶ surgirán conflictos

⁶⁶Jaillet, Brévard y Rougé (2004, citado en CERTU-INRETS, 2007, p.54) indican que no toda la nueva clase media periurbana tiene interés por participar en la política local, estableciendo tres tipos de comportamiento en relación a esta cuestión: el aventurero, característico de las capas medias que busca insertarse en las redes sociales locales y acceder a un lugar o a una posición socialmente reconocida. Consideran que los espacios periurbanos les ofrecen una oportunidad en este sentido al existir una menor competencia con otros actores; el abandono, comportamiento característico de las fracciones inferiores de la clase media, así como de obreros y empleados que viven en un municipio periurbano por una cuestión económica y no de elección. Carecen de la movilidad de otros grupos sociales, por lo que el sueño periurbano de disfrutar al mismo tiempo de un entorno de vida rural sin renunciar a los equipamientos y servicios que ofrece la ciudad no se cumple en su totalidad. Estos grupos sociales viven de espaldas a la sociedad y la política local; la discreción, se corresponde a las clases medias de mayor poder adquisitivo, quienes sí han podido elegir su lugar de residencia. Sus redes sociales se establecen fuera del periurbano, por lo que su implicación en la vida política local es escasa, excepto cuando consideran que alguna decisión o proyecto puede perturbar su entorno. En ese

con la población autóctona, tanto porque ésta se sentirá crecientemente desposeída, como porque la ocupación de las instituciones públicas locales por parte de estos nuevos residentes supondrá un punto de inflexión en las relaciones establecidas entre la sociedad local y el territorio.

Sin embargo, cabría matizar en este sentido lo señalado por Cadène, por cuanto que por lo general la posesión de la tierra está en manos de grupos de población locales, que son quienes han promovido la urbanización de antiguos predios agrícolas en provecho propio. Incluso, en la actualidad se detectan conflictos entre estos grupos locales orientados a la actividad constructora, y nuevos habitantes de origen urbano, denominados unas veces como neorrurales y otras como nuevo campesinado, dispuestos a recuperar los usos agrarios tradicionales y a combatir la urbanización del campo (García Vega, 2012)

Los conflictos que Cadène agrupa bajo esta denominación son de dos tipos:

- *conflictos de vecindad*: se relacionan con la distinta percepción que del espacio rural tienen los nuevos habitantes y la población autóctona. Los nuevos residentes procedentes en su mayor parte del medio urbano no aceptan algunas prácticas rurales que perviven en sus municipios de acogida, tales como las molestias generadas por las prácticas agrícolas (olores, ruidos, construcciones agrarias, etc.), o como la existencia de actividades industriales ubicadas en polígonos o naves que se localizan en el interior de los núcleos.

En lo que se refiere a la población autóctona, una parte de ella rechaza el uso recreativo del campo que llevan a cabo los nuevos residentes por las molestias que generan en los predios

momento se movilizan fuertemente. Según Jaillet, Brévard y Rougé, este último comportamiento es asimilable al fenómeno NIMBY.

en cuanto a daños y robos en cosechas, destrozos en vallados, etc. Asimismo, la llegada de la nueva población supone también un incremento en el parque de automóviles y de las molestias derivadas del mismo (polución, ruidos, falta de aparcamientos, etc.) (Bossuet, 2007).

La población autóctona también se siente amenazada y progresivamente desprotegida y desposeída de su hábitat y de sus paisajes a través del incremento que experimenta el precio del suelo y la creciente ocupación de terrenos agrícolas por parte de otros usos (residencial, industrial, equipamientos, servicios). Este sentimiento es también compartido por una parte de los nuevos residentes que dejaron la ciudad por el campo en busca de un espacio más tranquilo, menos contaminado y masificado y próximo a la naturaleza, y observan como el municipio rural en el que viven es progresivamente invadido por la ciudad

- *conflictos derivados de los nuevos servicios y equipamientos:* se producen ante el deseo de los nuevos residentes de mantener su estilo de vida urbano, así como por las propias características sociodemográficas de este grupo.

En este sentido, algunos de los servicios y equipamientos que son demandados por los nuevos residentes cuentan con el apoyo de la población autóctona pues van dirigidos a mejorar los servicios educativos, sanitarios, etc..

Otros equipamientos y servicios generan, en cambio, el rechazo de una parte de los autóctonos, ya que por un lado no los perciben como necesarios para la colectividad, por otro implican un aumento de las tasas e impuestos municipales, y finalmente son observados como el resultado visible de la transformación social y económica que experimentan sus espacios de vida, lo que incrementa el sentimiento de desposesión.

Entre estos equipamientos y servicios cabe citar las instalaciones deportivas (pistas deportivas, piscinas, etc.), los espacios de ocio (adecuación de áreas singulares para el ocio, señalización de caminos, etc.), las infraestructuras culturales (bibliotecas, centros culturales, escuelas de música, etc.) y las auxiliares (casas de infancia, guarderías, comedores escolares, etc.), así como servicios personales relacionados con una mayor presencia de bancos, supermercados, restaurantes, comercio, gasolineras, transporte, etc.

Sin embargo, estas situaciones conflictivas también suponen una oportunidad para los espacios periurbanos, pues su resolución necesita del diseño y aplicación de una planificación territorial estratégica e integradora, que contemple a estos territorios en el conjunto de la región urbana a la que pertenecen.

Se trataría, por un lado, de evitar que los espacios periurbanos acaben convirtiéndose, como ya sucedió en el pasado con las zonas suburbanas, en áreas residenciales dormitorio para las clases urbanas, así como en lugares en los que el desarrollo económico acabe controlado por fuerzas externas; y por otro, se trataría también de armonizar el desarrollo territorial del periurbano con el del conjunto de la región urbana para hacer de éste un desarrollo equilibrado y sostenible.

En definitiva, cada uno de los conflictos que se derivan del proceso periurbanizador contiene en sí mismo una oportunidad para convertir la debilidad en fortaleza. No obstante, para que esta transformación se produzca es necesario construir una gobernanza territorial flexible e integradora, que permita lograr la cohesión territorial que reclaman y necesitan estas nuevas periferias sobre las que avanza la ciudad, y por extensión sus regiones urbanas de referencia.

5. Ciudad dispersa, espacios periurbanos y gobernanza territorial. La necesaria construcción de un proyecto colectivo.

La remodelación de las funciones del Estado que se iniciase en los años setenta implicó que las ciudades y las regiones asumiesen un mayor protagonismo en su propio desarrollo. Inicialmente, las estrategias adaptadas se vincularon a los principios neoliberales de la competencia económica y el marketing territorial, bajo los cuales se buscó *maximizar el atractivo del espacio local como cebo para el desarrollo capitalista* (Harvey, 2007b, 370).

Para ello, se implementaron políticas dirigidas a mejorar los factores de competitividad de cada territorio intentando generar especificidades que los diferenciase del resto de sus competidores, que atrajesen una mayor cantidad de inversión externa y que los posicionasen lo más alto posible en los rankings creados para evaluar la competitividad de cada territorio, y en especial de las ciudades y de sus regiones urbanas.

Estas políticas transformaron la gobernanza urbana, por cuanto que los gobiernos locales se convirtieron en promotores o empresarios urbanos que primaron la prosperidad y el crecimiento económico al bienestar social, llevando a cabo políticas dirigidas a captar empleo e inversiones, y dejando en un plano secundario las tareas de gestión de bienes y servicios públicos y de atención a las necesidades de los ciudadanos (Gómez, 2007). Aparece así el denominado *empresarialismo urbano*, cuyas características han sido agrupadas y definidas por Brenner y Theodore (2002, citado en González, 2007) bajo el concepto de *urbanismo neoliberal*:

- Intervención urbana mediante grandes proyectos urbanos que se espera que tengan efectos positivos en el territorio circundante.
- Aplicación a la gobernanza urbana de criterios de eficacia y eficiencia propios del sector privado.
- Clasificación de las ciudades en jerarquías de acuerdo con criterios de competitividad económica.

- Incorporación a la toma de decisiones urbana de actores del sector privado, y en menor medida, de la sociedad civil. Multiplicación de los partenariados público-privados.
- Importancia de la imagen y el espectáculo (olimpiadas, eventos culturales, etc.) como reclamo a los inversores en la competitividad interurbana internacional.
- Se aplica una política de «crecimiento a toda costa» subordinando las cuestiones de justicia social y medioambiental.
- Subcontratación de empresas privadas para suministrar servicios públicos municipales como recogida de basuras, construcción, iluminación, residencias de ancianos, etc.
- Subordinación de la planificación urbanística a los imperativos del mercado, beneficiando a los propietarios del suelo y posibilitando la especulación.

Sin embargo, las políticas urbanas neoliberales han recibido diversas críticas a lo largo de las últimas décadas. Por un lado, se considera que la aplicación de estrategias de marketing urbano buscó generar elementos e intervenciones que diferenciases a las distintas ciudades de sus competidoras, si bien el paso del tiempo ha demostrado que la reiteración y el mimetismo se han convertido en las pautas generales de estas políticas, por cuanto que el repertorio de actuaciones urbanísticas, arquitectos, ideas, proyectos, etc. ha sido limitado. Frente a la diferenciación que se pretendía con ellas finalmente se ha confluído hacia una homogeneización de los paisajes y elementos urbanos, así como de los proyectos que se llevan a cabo (González, 2007; Gómez, 2007).

Por otra parte, la implementación de las políticas urbanas neoliberales se han centrado en la generación de riqueza mediante el crecimiento económico y el aumento de la competitividad de las ciudades y de las regiones urbanas, pero al mismo tiempo han sido políticas portadoras de paro, de exclusión, de segregación socio-espacial y de un fuerte impacto medioambiental que han fragmentado la cohesión social, económica y territorial de estos espacios.

Asimismo, la aplicación de este tipo de políticas pretendía atraer y retener bienes, capital e información externos, para lo cual se apostó por crear entornos urbanos atractivos mediante la disminución de las tasas e impuestos para la localización empresarial, la flexibilización del mercado laboral, la realización de fuertes inversiones en infraestructuras de transporte y comunicaciones, la creación o ampliación del parque de oficinas, el fomento y mejora de los servicios empresariales y personales, la mejora física del entorno urbano, etc. En definitiva, políticas centradas fundamentalmente en captar la mayor cantidad de flujos de producción, de financiación y de consumo.

Sin embargo, una de las principales consecuencias que se ha derivado de estas estrategias ha sido el aumento de la flexibilidad de localización y de acceso para los flujos globales, que tan fácil y tan rápido como llegan a una ciudad o a su entorno urbano pueden marcharse hacia otros lugares que les ofrezcan condiciones más ventajosas para sus intereses. En definitiva, las políticas neoliberales han aumentado la vulnerabilidad de las ciudades y sus sistemas urbanos frente a los cambios externos, así como también han incrementado las desigualdades territoriales (Harvey, 2007b; González, 2007).

Este discurso urbano de carácter economicista ha encontrado planteamientos antagónicos que se basan en los principios de cooperación y de justicia y cohesión territoriales, a partir de la generación de redes de actores y territorios que colaboran entre sí para la consecución de objetivos comunes, y en las que el papel de las instituciones públicas resulta fundamental.

No obstante la existencia diferenciada de ambos enfoques, en el contexto de la Unión Europea se procura una aproximación de ambos para hacerlos compatibles, con la intención de lograr el crecimiento económico sostenible y la cohesión económica y social de sus territorios. Documentos como la Estrategia Territorial Europea, la Agenda Territorial Europea (UE, 2007a) o la Carta de Leipzig (UE, 2007b) señalan la necesidad de alcanzar lo que algunos autores han calificado como *“un nivel de “competencia sana” entre las ciudades, dentro de un marco de cooperación en temas estratégicos de interés común”* (Martínez Tola, 2008).

Los siguientes extractos del documento *Agenda Territorial Europea: hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas* confirmarían esta tendencia a imbricar los discursos de la competitividad y de la cohesión:

“Una Europa competitiva y sostenible comprende, de forma diversa y con diferentes interdependencias, regiones urbanas de distintos tamaños y áreas rurales [...] Las autoridades respectivas deben, como socios interdependientes, identificar sus potenciales comunes, elaborar estrategias conjuntas de desarrollo, regionales y sub-regionales, y de este modo, poner conjuntamente los cimientos para hacer regiones y sub-regiones atractivas y para facilitar inversiones tanto del sector público como del sector privado. A esto es a lo que denominamos asociación o partenariado urbano-rural”.

(UE, 2007a, 4)

“Animamos a las áreas urbanas de diversos tamaños, las ciudades pequeñas y medias, así como las áreas rurales, a cooperar con otras autoridades, incluso en otros países, con el fin de fortalecer su identidad y especialización internacionales como un medio de ser más atractivas para la inversión”

(UE, 2007a, 4)

Bajo este enfoque integrado se considera que la construcción de la ciudad difusa actual responde fundamentalmente a un proceso de autoorganización, de suma de proyectos individuales llevados a cabo por sujetos particulares sin que exista un proyecto urbano común, ni un diseño global que marque unos objetivos y funciones generales que resuelvan los conflictos generados por la difusión y la dispersión de las personas y de las actividades hacia los espacios periurbanos (incremento de la movilidad, fragmentación, falta de servicios y de equipamientos, costes ambientales, etc.).

Por ello, se apunta hacia la necesidad de poner en marcha mecanismos de corrección que doten al sistema urbano de mayor calidad y que posibiliten la plasmación de un proyecto colectivo dirigido a fortalecer la capacidad/competitividad económica del sistema y su accesibilidad exterior, a vertebrar funcionalmente la estructura/red urbana, así como a garantizar la sostenibilidad ambiental y la cohesión social de los nuevos territorios urbanos (Ne·lo y Muñoz, 2004; Keating, 2005). Estos enfoques consideran que la plasmación de dicho proyecto supondrá el paso *de la ciudad autoorganizada a una ciudad determinada por la voluntad colectiva que cuide del interés general* (Indovina, 2007, 20), y que haga ciudad sobre la región urbana difusa y/o policéntrica (Borja, 2005).

Para Ne·lo (1995, 788 y ss.) se trata ante todo de un problema político cuya solución *sólo puede ser política*, por lo que en su opinión hay que establecer nuevos mecanismos de gobierno y adaptar las estructuras político-administrativas de la ciudad difusa a los requerimientos que las nuevas dinámicas territoriales y sociales plantean. Para ello es necesario afrontar el principal reto de este nuevo espacio urbano: la generación de mecanismos de gobierno democrático que, *“sin destruir las identidades locales ni anular la riqueza que se deriva de las prácticas sociales, permitan planificar y gestionar unidades significativas del territorio”* (Ne·lo y Muñoz, 2004, 299).

En opinión de Le Galès (2007b, 344), la nueva gobernanza urbana debe afrontar los conflictos que se derivan de la competencia entre distintos intereses, así como de las relaciones de poder de cada uno de los actores implicados, huyendo de esta manera de lo que denomina una *gobernanza encantada*, según la cual la concertación, el diálogo o la construcción de estrategias consensuadas se realizan en un ambiente libre de disputas y conflictos.

Para este autor, el aspecto fundamental de las nuevas formas de gobernanza del territorio se halla en el conocimiento de las coaliciones de actores e instituciones: cómo se organizan, quiénes están incluidos y quiénes están excluidos, cuáles son las reglas del juego que se elaboran entre los diferentes actores, qué instituciones son necesarias para estructurar la acción colectiva o cuáles son los objetivos políticos y las orientaciones seguidas para su consecución.

En el caso concreto de los espacios periurbanos, Denizot, Fauvel y Tchekemian, (2007) señalan que, a pesar de los diversos intentos que se han llevado a cabo durante los últimos años para desarrollar ámbitos de cooperación y de coordinación horizontal, existen todavía dificultades que impiden la interrupción de la *“inercia que la contigüidad o la jerarquización del sistema de organización territorial –tradicional- mantiene”*.

Factores como la heterogeneidad de los actores periurbanos y de sus intereses, su falta de cultura de la cooperación o la búsqueda de inmediatez de las acciones implementadas por alguno de ellos explicarían el complejo desarrollo de los ámbitos de gobernanza territorial en estos espacios.

No obstante esas dificultades, Denizot, Fauvel y Tchekemian inciden en la necesidad de conectar el campo de la recomposición territorial con el de la modernización de la acción pública. Para ello proponen flexibilizar esta última para adecuarse al dinamismo de los espacios periurbanos, lo que implica superar las barreras y las regulaciones individuales impuestas por los límites político-administrativos, mediante el desarrollo de una cultura de la cooperación intermunicipal. De esta manera, se construirá un marco regulador más amplio y común que se adecue a las dinámicas propias de estos espacios y los dote de un *“sentido completo de territorio (espacio delimitado, apropiado y objeto de una regulación político-administrativa)”*.

Señalan también la necesidad de desarrollar formas de gobernanza horizontal basadas en la construcción, por parte de los diferentes actores que intervienen en el periurbano, de una visión o proyección de futuro compartida que articule la actuación de cada uno de ellos hacia la consecución del desarrollo sostenible de sus territorios. En opinión de estos autores, dicha estrategia conducirá al desarrollo de una cultura territorial basada en la cooperación, en la integración de los distintos intereses y en el largo plazo.

En definitiva, y dado que el periurbano se caracterizan por ser un lugar donde cohabitan actores e intereses diversos cuya evolución en el tiempo es muy cambiante, son necesarias fórmulas de gobierno flexibles, innovadoras y democráticas que, apoyadas en el principio de subsidiariedad activa, puedan adaptarse rápidamente a

unas dinámicas territoriales poco estables, así como responder a las nuevas necesidades y oportunidades que surgen como consecuencia de este dinamismo.

6. Conclusión

A lo largo del presente capítulo hemos analizado la aparición de una nueva realidad urbana a partir de los años setenta, que se vincula a las profundas transformaciones estructurales que afectaron a los sistemas productivo, económico y social a escala global. En otras palabras, las nuevas formas urbanas no son sino la manifestación territorial de esos cambios, el producto de la rearticulación territorial de las actividades productivas, de los procesos sociales en curso y de la nueva economía global.

Más allá de las diferencias o semejanzas que se aprecian en las diferentes tradiciones urbanas de los países occidentales desarrollados, sí parece evidente la formación de una ciudad que se dispersa no sólo hacia sus entornos rurales próximos, sino también hacia otras ciudades de tamaño y funciones diversas alejadas espacialmente entre sí, pero conectadas mediante relaciones que dan forma a un sistema urbano complejo. Este proceso de expansión urbana dispersa se produce bajo un régimen de autorregulación, que tiene como consecuencia la configuración de un nuevo paisaje urbano caracterizado por la fragmentación administrativa, la segregación social y la especialización funcional de los segmentos del territorio que son urbanizados.

Por ello, surgen enfoques reclamando la necesidad de corregir estas tendencias hacia la autoorganización mediante la construcción de un proyecto colectivo que va a requerir de una nueva gobernanza territorial. Ésta, a su vez, ha de implicar la modernización de la acción pública, por cuanto que ha de abrir el proceso de participación política a actores económicos y sobre todo a aquellos de tipo social y civil, y la recomposición del nuevo territorio urbano, pues las actuales dinámicas urbanas superan ampliamente los límites político-administrativos y requieren de nuevas fórmulas de cooperación territorial (Romero y Farinós, 2011).

Tal y como hemos mantenido en este capítulo, el desarrollo de estas nuevas formas de gobernar el territorio son especialmente interesantes en los espacios periurbanos, por cuanto que es sobre ellos sobre los que avanza la ciudad con mayor

intensidad, lo que genera diversos conflictos entre usos y actores que sólo podrán ser resueltos mediante la construcción de espacios flexibles para la cooperación horizontal y vertical entre los distintos agentes e instituciones presentes en los mismos.

BLOQUE III

**PRESENTACIÓN TERRITORIAL DE
LAS COMARCAS LEADER “SIERRA
NORTE DE MADRID” Y “LAS VEGAS”**

Capítulo 5. Metodología y Fuentes empleadas

1. Metodología y fuentes empleadas

Para elaborar los capítulos del presente bloque se ha utilizado información cualitativa y cuantitativa referida a las dos comarcas de estudio, Sierra Norte y Las Vegas, con el objetivo de conocer los aspectos fundamentales de su evolución socioeconómica reciente y su inserción en las dinámicas regionales. El tiempo de referencia de estos análisis viene a coincidir aproximadamente con el periodo de actividad de los Grupos de Acción Local desarrollada en sus respectivas comarcas.

En este sentido, cada uno de los dos capítulos presenta una primera parte dedicada a la evolución histórica reciente de ambas comarcas y una segunda parte en la que se analizan una serie de indicadores estadísticos referidos a la evolución demográfica, económica y residencial de ambos territorios Leader durante el periodo 1991-2010.

La información empleada para llevar a cabo de manera breve cada contexto histórico-territorial procede de documentación y bibliografía diversa, cuya referencia se hará oportunamente en el texto; mientras que las fuentes de donde proceden los indicadores estadísticos empleados son las siguientes:

- ***Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid:*** es el organismo principal del que se han extraído la mayor parte de los datos referidos a población, vivienda y movilidad laboral. Aunque la información se ha obtenido a partir de este organismo regional, gran parte de ella procede originariamente de otros organismos y entidades oficiales, a saber:
 - Censos de Población (Instituto Nacional de Estadística)
 - Padrón continuo de Población (Instituto Nacional de Estadística)
 - Estadística del Movimiento Natural de la Población de la Comunidad de Madrid (Instituto Nacional de Estadística)
 - Estadística del Movimiento Migratorio de la Comunidad de Madrid (Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid)

- Fichero de Variaciones Residenciales (Instituto Nacional de Estadística)
 - Censo de Vivienda (Instituto Nacional de Estadística)
 - Estadística de Construcción de Edificios (Ministerio de Fomento)
 - Movilidad Laboral de Trabajadores Afiliados a la Seguridad Social (Tesorería General de la Seguridad Social)
- ***Tesorería General de la Seguridad Social***: su banco de datos disponible ha permitido obtener información referida a la evolución municipal y regional de las empresas y trabajadores según ramas de actividad entre los años 2000 y 2009

En relación al empleo de estos datos estadísticos, conviene señalar que aunque por lo general su accesibilidad y tratamiento no han ofrecido importantes restricciones, sí ha habido en cambio algunos indicadores con los que ha habido limitaciones. En concreto, las referidas a:

- Migraciones intrarregionales: los datos referidos a esta variable determinan los desplazamientos migratorios entre municipios de una misma región, por lo que su consideración resulta muy interesante para estudiar procesos de periurbanización en regiones urbanas como la madrileña.

El Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid publicó esta información hasta el año 1999, ofreciendo la posibilidad de conocer cuantas personas procedentes de Madrid o de las áreas metropolitanas habían fijado su residencia en alguno de los municipios que dan forma a las dos comarcas Leader analizadas. Sin embargo, esta información no ha podido ser incorporada en los análisis realizados al no estar disponible durante toda la última década, década que desde el punto de vista de las migraciones ha sido la más dinámica de los últimos treinta años.

- Tipología de Vivienda: aun a pesar de la importancia que en este país ha tenido la construcción de viviendas durante las pasadas décadas, a nivel

estadístico sigue existiendo incomprensiblemente un significativo retraso en la actualización de este dato, que continúa sujeto a las actuaciones decenales realizadas con cada censo.

La falta de registros intermedios que actualicen la información referida a las viviendas principales, secundarias o vacías existentes en cada municipio, ha obligado a emplear datos del año 2001. Teniendo en cuenta que la vivienda es uno de los indicadores más representativos de los procesos de periurbanización, la no disponibilidad de información actualizada ha limitado la posibilidad de analizar el comportamiento reciente de esta variable en las dos comarcas de estudio.

- Clasificación funcional de los datos referidos a empresas y empleos: la información facilitada por los organismos oficiales referida a empresas y empleos sigue estando sesgada hacia la clasificación tradicional de tipo sectorial (agricultura; industria; construcción; servicios), si bien son cada vez más comunes las referencias a la agrupación funcional de estas variables. No obstante, no existe unanimidad sobre cuáles y cuántas deberían ser esas funciones-tipo que permitan el agrupamiento de los datos.

En este sentido, la elección de la Tesorería General de la Seguridad Social como fuente principal para abordar las cuestiones de los mercados empresarial y laboral de las dos comarcas de estudio, se debe entre otros motivos a que la información facilitada por este organismo se presenta según las diferentes ramas de actividad que establece la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) a dos dígitos. De esta manera, y tal y como se ha hecho en esta ocasión, el investigador interesado puede agrupar las ramas de actividad según el criterio funcional que considere más ajustado a los intereses de su investigación.

Ahora bien, en estudios dinámicos como el aquí realizado se produce una dificultad añadida, por cuanto que la CNAE ha sido actualizada recientemente para ajustar esta clasificación a los cambios acaecidos en el sistema productivo durante las pasadas décadas. Esto hace que no todas las ramas de actividad que estaban presentes en la anterior clasificación lo estén

en la actual, o que si lo están lo hacen agrupadas con otras bajo una nueva denominación.

En resumen, ha sido necesario homogeneizar los datos de ambas CNAE para poder disponer de una misma clasificación funcional para el año 2000 y para el año 2009. En cualquier caso, puede consultarse el Anexo a esta Tesis Doctoral, donde se recogen las ramas de actividad existentes en la CNAE-93, las de la actual CNAE-09 y, finalmente, la homogeneización realizada por el autor en base a ambas.

Finalmente, y respecto a esta última variable, cabe indicar la imposibilidad de acceder a datos con un mayor nivel de desagregación, esto es al nivel CNAE a 3 dígitos, lo que resultaría de gran interés para las investigaciones sociales por cuanto que aportaría un mayor nivel de precisión a los resultados obtenidos con su tratamiento. El secreto estadístico al que deben acogerse las administraciones públicas responsables de la custodia y gestión de estos datos se halla detrás de esta situación, que bajo nuestro punto de vista debería ser revisada para lograr unos análisis científicos más certeros y de mayor calidad y profundidad.

Capítulo 6. La comarca de la Sierra Norte de Madrid (SNM). Caracterización básica y cambios recientes

1. Introducción. La transformación funcional reciente de la SNM y su encaje en el conjunto regional madrileño

Las áreas de montaña han sido consideradas tradicionalmente espacios cuyo desarrollo económico se ha visto limitado por las condiciones geográficas que imponen tanto su relieve como su climatología. No obstante, en el contexto europeo, como ya hemos indicado en un capítulo anterior, se viene interviniendo sobre estas zonas desde hace más de treinta años. La aprobación en 1975 de la *Directiva 268/75, de agricultura de montaña y otras zonas desfavorecidas* inicia un cambio de enfoque hacia estos territorios, dirigido a transformar la manera de afrontar su desarrollo teniendo en cuenta los recursos que le son propios.

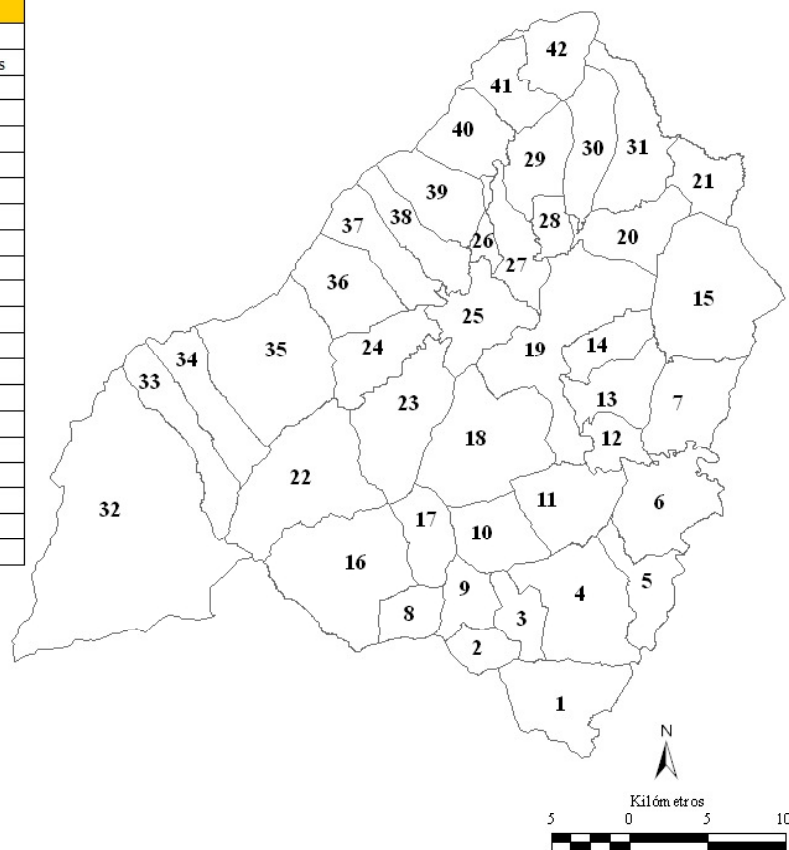
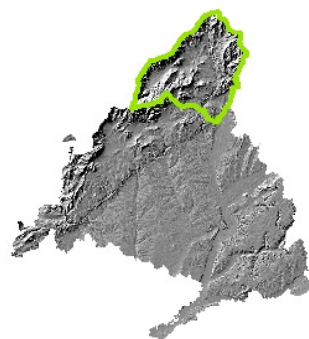
Imagen 1. Presa de El Pontón de la Oliva



Fuente: Foto del autor

Mapa 1. Localización de los municipios de la comarca Sierra Norte de Madrid

ID	Municipio	ID	Municipio
1	El Vellón	22	Canencia
2	Venturada	23	Garganta de los Montes
3	Redueña	24	Gargantilla
4	Torrelaguna	25	Buitrago de Lozoya
5	Torremocha	26	La Serna
6	Patones	27	Piñuécar
7	El Atazar	28	Madarcos
8	Navalafuente	29	Horcajo
9	Cabanillas	30	Horcajuelo
10	La Cabrera	31	Montejo de la Sierra
11	El Berrueco	32	Rascafría
12	Cervera de Buitrago	33	Alameda del Valle
13	Robledillo de la Jara	34	Pinilla del Valle
14	Berzosa de Lozoya	35	Lozoya
15	Puebla de la Sierra	36	Navarredonda
16	Bustarviejo	37	Villavieja del Lozoya
17	Valdemanco	38	Gascones
18	Lozoyuela	39	Braojos
19	Puentes Viejas	40	La Acebeda
20	Prádena del Rincón	41	Robregordo
21	La Hiruela	42	Somosierra



Fuente: elaboración propia

En este sentido, la comarca SNM fue una de las primeras zonas de montaña de España sobre la que se intervino bajo este enfoque. Primero a través de la *Ley Estatal 25/82, de agricultura de montaña*, que suponía la trasposición al legislador español de la citada Directiva europea en previsión de la incorporación del país a la CEE; y posteriormente mediante la *Ley Regional 9/86, creadora del Patronato Madrileño de Áreas de Montaña*, que respondía al relevo competencial en la materia derivado del desarrollo del Estado de las Autonomías. La Ley 9/86 va a ser especialmente importante para el desarrollo de la SNM, por cuanto que dará forma al que ha sido su principal agente de dinamización durante el periodo comprendido entre 1986 y 2010, el Patronato Madrileño de Áreas de Montaña (en adelante PAMAM).

Los 42 municipios que dan forma a la comarca SNM (mapa 1) ocupan una superficie de 1.255 km², el 15,6% del total regional, y cuentan con una población de 29.042 habitantes en 2010, lo que supone el 0,45% del total regional. Este territorio se caracteriza por ser el área de montaña europea más próxima a un entorno metropolitano, lo que permite deducir la presión a la que se encuentra sometida. A algo más de media hora de trayecto en automóvil residen en torno a cinco millones de potenciales visitantes y usuarios de este espacio.

Sin embargo, tanto los poderes públicos estatales como regionales han tratado históricamente de minimizar los impactos de esta presión sobre la comarca. Un elemento explica el particular interés de las autoridades por preservar esta zona de montaña: el agua.

Desde que en 1851 se construyese en este territorio la Presa del Pontón de la Oliva (imagen 1), primer embalse destinado al almacenamiento de agua para el consumo humano de la capital, hoy fuera de servicio, la SNM se ha convertido en el principal almacén de agua potable de la región urbana madrileña.

El represamiento sucesivo al que ha sido sometido el pequeño pero caudaloso río Lozoya a lo largo de todo su cauce ha posibilitado la creación de cinco embalses (El Villar, 1879; Puentes Viejas, 1939; Riosequillo, 1958; Pinilla, 1967; El Atazar, 1972), cuya capacidad total de acopio de agua es de 589 hm³, es decir, el 62,2% del total del agua superficial almacenada en la Comunidad de Madrid (imagen 2).

Desde mediados del Sº XIX la empresa pública Canal de Isabel II (en adelante, CYII) ha sido la encargada de gestionar este agua, por lo que junto al ya mencionado PAMAM este organismo público se constituye como otro de los actores relevantes de este territorio

Imagen 2. Presa del embalse de El Atazar



Fuente: Foto del autor

Aunque, como indicábamos anteriormente, las autoridades han procurado minimizar los impactos derivados de la presión urbana sobre este territorio, lo cierto es que la propia construcción de los embalses tuvo un importante impacto sobre el paisaje, sobre los modos y medios de vida tradicionales de esta comarca, así como en la fragmentación del territorio.

Por un lado, desde comienzos del siglo XX, pero sobre todo a partir de los años cincuenta de ese siglo, se llevó a cabo una intensa repoblación forestal de las laderas y cimas de las alineaciones montañosas en las que están encajados los embalses, así como en aquellas donde nacen y discurren los afluentes del Lozoya, lo que conllevó la desaparición de numerosas zonas de pasto en altura, así como la

compra y la expropiación forzosa de propiedades privadas y comunales (Hurtado, Díaz y Ramírez, 1991).

La política de repoblación se complementó con una política sancionadora represiva de la actividad ganadera en esas cimas, a través de la cual se establecieron importantes multas económicas a los ganaderos de la zona que continuaban llevando a los animales a sus antiguas zonas de pasto.

Imagen 3. Repoblación con coníferas en las cimas de la Sierra del Lobosillo visto desde el Puerto de La Puebla



Fuente: Foto del autor

Esta política sancionadora afectó con mayor intensidad a las cabañas de ganado ovino y caprino, y no tanto al ganado bovino, lo que tuvo una importante repercusión territorial en la SNM, por cuanto que afectó sobre todo a los pueblos localizados en las zonas más montañosas del oriente comarcal, donde este ganado era más abundante. En cambio, en la zona sur de la comarca y en el Valle Alto del

Lozoya el impacto de esta medida fue menor, lo que permitirá una evolución económica y social diferenciada.

Imagen 4 Arroyo de La Puebla



Fuente: Foto del autor

En este sentido, el sector más oriental de la comarca no tuvo capacidad para desarrollarse y diversificar su base económica, ya que se trata de un terreno agreste, de fuertes pendientes y valles estrechos y escarpados donde el aprovechamiento agrícola no fue posible (imagen 4). Además, la repoblación forestal en esta zona fue más intensa, como también lo fue la represión que la administración ejerció contra

los ganaderos locales, ya que en esta zona se producen los mayores aportes hídricos al río Lozoya.

Asimismo, por su orografía, se trata de un área donde las comunicaciones internas, y con respecto a la antigua Nacional 1, eran complejas, lo que unido a la disposición de los embalses en esta zona conllevó una situación de aislamiento con respecto a las dinámicas que se estaban produciendo al oeste y al sur de la SNM. Además, tampoco contaba con un núcleo rector importante que organizase la vida social y económica de esta unidad, como por ejemplo sí ocurría con Rascafría en el Valle Alto del Lozoya o con Buitrago de Lozoya en las zonas centrales de la comarca.

Imagen 5. Hayedo de Montejo. Reserva de la Biosfera de la Sierra del Rincón



Fuente: Foto del Autor

No obstante, este aislamiento permitió también una mejor conservación de las tramas y caseríos tradicionales, así como de espacios naturales emblemáticos como

el Hayedo de Montejo (imagen 5), lo que a finales del siglo XX supondrá factor de atracción turística y en menor medida residencial.

Sin embargo, durante las décadas de los sesenta y setenta este aislamiento y la falta de alternativas económicas impulsarán un éxodo masivo de la población, lo que golpeará con dureza a los pequeños municipios de esta zona. Núcleos como La Hiruela, La Puebla, Prádena del Rincón o El Atazar quedarán prácticamente vacíos, con lo que las estructuras sociales y económicas tradicionales vinculadas al aprovechamiento agrario del territorio se desarticuladas prácticamente en su totalidad (imagen 6).

Imagen 6. Vista panorámica del municipio de El Atazar



Fuente: Foto del autor

En cambio, las estructuras sociales y económicas ganaderas del sur y del Valle Alto del Lozoya resistirán mejor al proceso de despoblamiento. En el sur porque las restricciones asociadas a los embalses apenas les afectarán, aunque su mayor proximidad a las zonas metropolitanas favorecerán en cambio una temprana salida de sus efectivos hacia la ciudad, así como, ya a finales de los años setenta y los

ochenta, un mayor impacto de los procesos de expansión residencial procedentes del centro de la región.

Por su parte, en el Valle Alto del Lozoya se logrará un desarrollo económico mayor y más diversificado que en el resto de la comarca por la confluencia de diversos factores, entre ellos:

- la mayor amplitud espacial que ofrecía este valle intramontano, aun a pesar de que los embalses anegaron las tierras agrarias más productivas;
- el dinamismo y capacidad económica de una parte de sus ganaderos, que ante las limitaciones impuestas tuvieron capacidad económica y voluntad para sustituir el ganado caprino y el ovino transumante del valle por un ganado vacuno destinado a la producción láctea. Ya en el último tercio del siglo XX, este ganado volverá a ser sustituido por un ganado vacuno estabulado e industrial, muy subvencionado y orientado a la producción cárnica
- la existencia de núcleos urbanos con capacidad rectora, como Rascafría en el fondo del valle y Buitrago de Lozoya a su entrada. Estos núcleos absorberán y retendrán a una parte de la población de los pueblos más pequeños, evitando su salida, al mismo tiempo que darán sostén a una pequeña burguesía con poder económico que, compuesta por pequeños comerciantes y profesionales liberales (médicos, abogados, ingenieros, arquitectos, etc.), no estará vinculada a la ganadería. La aparición de este grupo social será fundamental en la transformación económica y social del Alto Valle.

Efectivamente, esta pequeña burguesía irá adquiriendo fincas agrarias por todo el valle; fincas que en muchos casos eran propiedad de pequeños propietarios que emigraron a la ciudad a partir de los años cincuenta. Inicialmente dejaron sin uso estas tierras, pero a partir de los años sesenta y sobre todo a finales de los setenta las reconvertirán hacia una función turístico-residencial, en gran medida vinculadas a la presencia del agua embalsada y al entorno forestal asociado.

Aparecerán así las primeras urbanizaciones de vivienda secundaria destinadas a las clases medias metropolitanas, muchas de las cuales se construirán al

margen de la ley aprovechando la escasa capacidad reguladora de los ayuntamientos de la zona, y de la “relajación” normativa que se produjo durante el tardofranquismo y la posterior transición hacia el Estado autonómico (imagen 7). Estas viviendas secundarias también se construirá dentro de los cascos urbanos de los principales núcleos del valle, lo que repercutirá negativamente en la conservación del caserío tradicional, sustituido por construcciones impersonales, y en la trama urbana, ampliada a través de paquetes residenciales pegados a los núcleos originarios.

El desarrollo de ese turismo residencial va a diversificar la economía del valle hacia la construcción y los servicios turísticos, actividades que tendrán un carácter complementario a la ganadería, al tiempo que favorecerán la aparición de un nuevo grupo social de poder: el empresariado turístico-residencial.

Imagen 7. Antigua “urbanización ilegal” de residencia secundaria “Las Cabezas”, en el municipio de Villavieja de Lozoya



Fuente: Foto del autor

Se trata de un empresariado local, y en menor medida foráneo, que establecerá estrechos vínculos con el sector de la construcción. A este grupo se unirán posteriormente ganaderos del valle que transformarán el uso de sus fincas y se reconvertirán hacia las actividades de construcción y turismo. De este modo, la tríada formada por los empresarios del turismo-residencial, de la construcción y de la ganadería se constituirán en los principales agentes económicos, sociales y políticos del Valle Alto del Lozoya durante las últimas décadas.

La aparición de este turismo residencial romperá además la homogeneidad social que había caracterizado a esta zona, pues supone la incorporación de grupos urbanos a la realidad territorial del valle. Esto supondrá a su vez el surgimiento de conflictos entre los nuevos residentes temporales y los habitantes locales, esto es, entre una sociedad urbana que ocupa estacionalmente el valle con fines recreativos, y una sociedad rural que gestiona el territorio a diario como medio de vida.

Pero los conflictos no se circunscribirán únicamente entre la población urbana y la local, sino que también afectarán a los usos del suelo, ya que la actividad turístico-residencial va a ejercer una gran presión sobre el suelo rústico y también sobre el forestal (rebollares), que progresivamente se verán sometidos a procesos de especulación urbanística.

Por otro lado, el modelo turístico-residencial desarrollado en el Valle Alto del Lozoya no quedarán tampoco encerrado en sus límites geográficos, sino que se expandirá progresivamente a otras zonas de la SNM donde, con más o menos éxito, se intentará reproducir. Solo la actuación de la administración regional a partir de la segunda mitad de los años ochenta, ejerciendo un mayor control urbanístico, frenará la expansión física de este fenómeno, pero no su expansión social, por cuanto que los fenómenos de especulación urbanística sobre los suelos agroganaderos seguirán siendo muy importante en toda la comarca.

En definitiva, la construcción de los embalses y las repoblaciones forestales asociados a los mismos han sido elementos claves para entender la desarticulación de la sociedad y de la economía agroganadera tradicionales de la SNM, tanto por sus efectos directos como por los efectos que de su construcción se han derivado. Pero, no se puede concluir que ellos hayan sido la única causa que ha propiciado el desmantelamiento de estas estructuras tradicionales, ya que la propia evolución del

sector agroganadero, así como la expansión funcional de la región urbana madrileña, son también factores que explican los cambios acaecidos en la comarca.

Así, la terciarización a la que se ha visto sometida la economía de la SNM durante las últimas décadas debe entenderse, necesariamente, en el marco de un proceso más amplio relacionado con la especialización funcional de esta área de montaña periurbana en el seno de la región de Madrid.

Imagen 8. Vista del Área Náutica del embalse de El Atazar en el municipio de Cervera de Buitrago



Fuente: Foto del autor

A su función principal como reserva de agua, se ha unido en los últimos años un intento por transformar la comarca en un espacio turístico y recreativo orientado hacia los habitantes de la metrópoli. Tanto el PAMAM como el Grupo de Acción Local Sierra Norte de Madrid (GALSINMA, en adelante Galsinma) han sido los principales agentes catalizadores de este proceso de cambio.

Ambos organismos, vinculado directamente con la administración regional el primero y tutelado el segundo, han materializado una estrategia de desarrollo dirigida a cambiar su modelo económico y social a través del fomento de una actividad turística que, sirviéndose de la presencia y el uso limitado y controlado del agua embalsada y del entorno forestal de la zona (imagen 8), ha absorbido importantes inversiones económicas.

Sin embargo, para una parte de los habitantes de la zona esta política solo ha servido para construir un gran decorado que ha convertido a la SNM en un parque temático cuyo único argumento es ser el *jardín de Madrid* (imagen 9). Ciertamente, como se analizará en un capítulo posterior, la ausencia de una visión global de la comarca ha conllevado la inexistencia de una planificación territorial integral para este territorio, capaz de coordinar la actuación que sobre el mismo han llevado a cabo distintos agentes. El caótico desarrollo que ha experimentado el sector turístico es tal vez el mejor ejemplo de esa descoordinación.

Las fuertes inversiones realizadas sólo han servido para acondicionar la zona y para sobredimensionar el subsector del alojamiento, pero no para generar una cultura de la calidad a través de la adecuada formación de los recursos humanos, o mediante la integración del sector con otros presentes en la zona en condiciones de sostenibilidad real. En cualquier caso, éste es un territorio de enorme atractivo para su investigación dada su enorme complejidad. A la diversidad de agentes que han intervenido sobre el mismo, entre los que se encuentra el GAL objeto de esta Tesis, se une la transformación social y económica en la que se halla envuelta esta comarca en la actualidad.

Transformación social por cuanto que la llegada de una nueva población joven de origen urbano, altamente cualificada y con la voluntad de hacer de la SNM su espacio de vida y de trabajo, ha abierto un escenario social sumamente interesante que se deriva del choque cultural y de la confrontación con los grupos de población autóctona en cuanto a las maneras de ordenar y gestionar el territorio y sus recursos.

Y transformación económica por cuanto que el intento de las administraciones por convertir al sector turístico en el motor económico de la zona no han tenido los resultados esperados, lo que está llevando a la aparición de nuevas propuestas que, bien surgidas por el impulso de algunas administraciones locales

concretas, bien surgidas de manera consciente y voluntaria al margen de los apoyos institucionales, están demostrando que otras formas de desarrollo son posibles y compatibles con los recursos hídricos presentes en el territorio.

Imagen 9. Calle y placa conmemorativa en el pueblo deshabitado de Patones de Arriba, hoy convertido en núcleo turístico declarado Bien de Interés Cultural



Fuente: Foto del autor

En cualquier caso, estas cuestiones serán tratadas con mayor detalle en capítulos posteriores. En los próximos apartados realizaremos en cambio una caracterización socioeconómica de la SNM, con la intención de aportar un mayor conocimiento sobre las dinámicas recientes que han afectado al territorio de investigación.

2. La excepcionalidad del medio natural de la Sierra Norte de Madrid

La comarca Sierra Norte se caracteriza por un paisaje de montaña determinado por la presencia de importantes alineaciones montañosas, cuyas alturas llegan a sobrepasar en algunos casos los 2.000 metros de altura. En concreto, estas alineaciones montañosas se agrupan en dos grandes unidades, cada una de las cuales presenta unas características propias que determinan su relieve, su paisaje, la vegetación y los usos del suelo (mapa 2).

Por un lado, se encuentra el conjunto Somosierra-Sierra de Ayllón al NE de la comarca, y por otro el sector oriental de la Sierra de Guadarrama. Éste a su vez se divide en dos cordales: los Montes Carpetanos⁶⁷, que con dirección SO-NE se localizan entre los puertos de Cotos y Somosierra, y Cuerda Larga que se extiende, con dirección E-O, por el sur, desde el Puerto de Cotos hasta la Sierra de La Cabrera. Entre ambos cordales se localiza la fosa tectónica del valle del Lozoya.

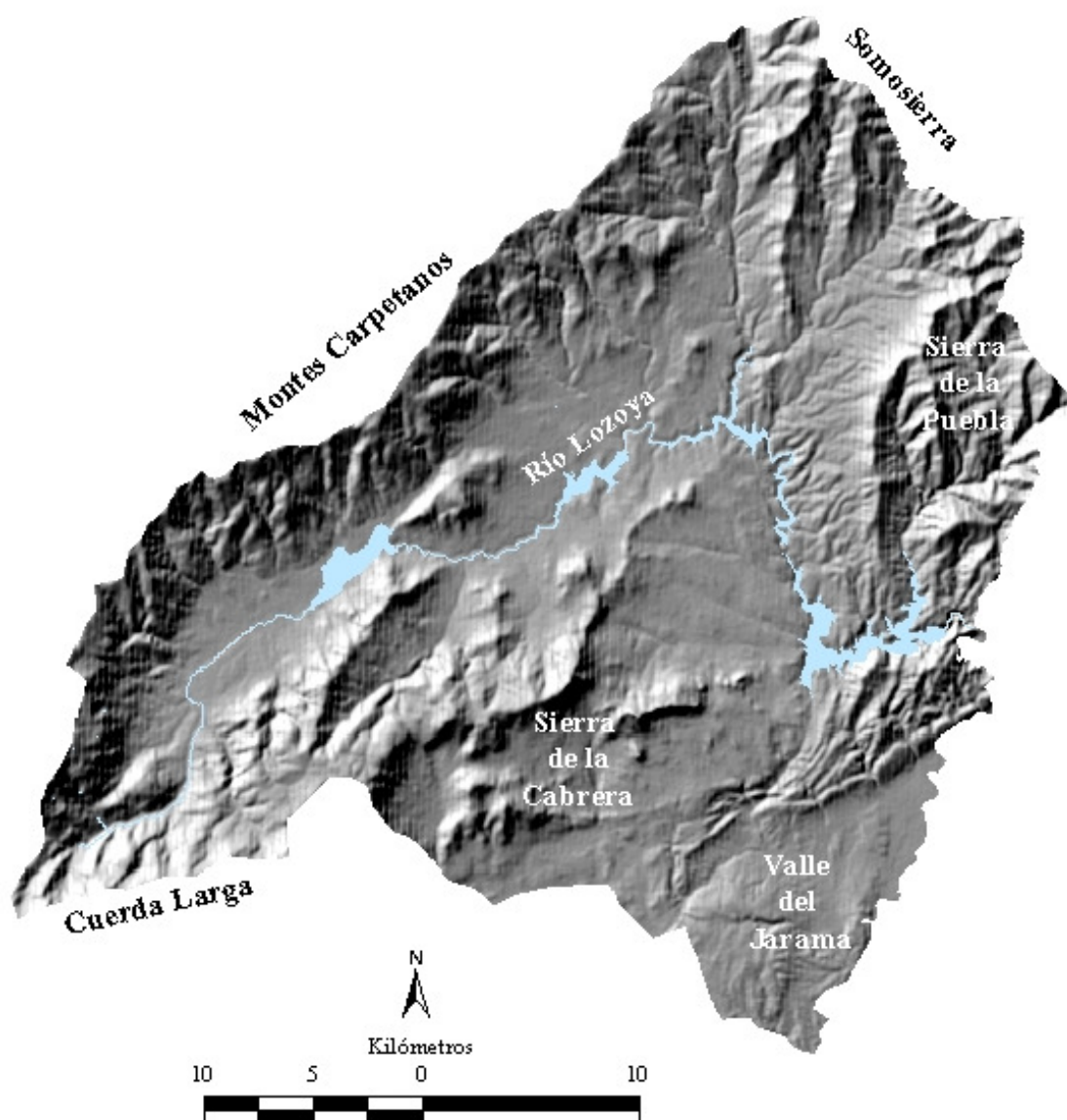
El conjunto Somosierra-Ayllón también presenta dos ramales con dirección N-S, uno, al norte del municipio de Prádena del Rincón, iría desde Somosierra hasta el Pico de las Tres Provincias (límite administrativo entre Madrid, Guadalajara y Segovia) y su altitud rondaría los 2.000 metros. Es en este sector donde nace el río Jarama, que sirve de límite natural en el oriente de la comarca. El otro ramal se localiza al Sur de esta misma localidad y estaría formado por la Sierra del Lobosillo o Sierra de Puebla. Su altitud media es de 1.800 metros.

Somosierra-Ayllón se caracteriza, desde el punto de vista litológico, por la presencia de rocas metamórficas de bajo grado, en especial de pizarras y cuarcitas,

⁶⁷ En este ramal se localizan las mayores alturas de la SNM con varios picos por encima de los 2.000 metros, entre ellos Peñalara que con sus 2.430 metros es el punto de mayor altitud de la comarca.

que contribuyen a encajar la red fluvial a lo largo de valles profundos que habitualmente siguen las líneas de falla.

Mapa 2. Principales unidades del relieve y red fluvial principal en la Sierra Norte de Madrid



Fuente: elaboración propia

Por su parte, el sector de la Sierra de Guadarrama presenta una estructura de bloques levantados y hundidos de granitos y gneises en los que la red de drenaje

también se encaja, dando lugar a valles profundos y estrechos. Muchos de estos pequeños ríos guadarrámicos son tributarios del río Lozoya, que discurre longitudinalmente a lo largo del valle tectónico que lleva su nombre. Esta fosa de fondo plano es vital para los intereses del resto de la región porque su estructura y su litología facilitan el represamiento sucesivo del río Lozoya a lo largo de 55 de los 80 kilómetros lineales que recorre (PAMAN, 2003).

Figura 1. Figuras de protección localizadas en la Sierra Norte de Madrid

FIGURA DE PROTECCIÓN	LEGISLACIÓN DE REFERENCIA	SUP. TOTAL (HA)
Derivadas de la Legislación Estatal y Autonómica		
<i>Parque Natural Cumbres, Circos y Lagunas de Peñalara</i>	Ley 6/1990, de 28 de junio	768
<i>Sitio Natural de Interés Nacional "Hayedo de Montejo"</i>	Decreto 2418/1974 de 30 de agosto	250
<i>Humedales del Macizo de Peñalara</i>	Ley 7/1990 de 28 de junio; Catálogo Embalses y Humedales C. Madrid	487
<i>Laguna de Valdemanco</i>	Catálogo de Embalses y Humedales C. Madrid	1,3
<i>Embalse de El Atazar</i>	Ley 7/1990 de 28 de junio. Decreto 45/1993, de 20 de mayo	3.771
<i>Embalse de Pinilla</i>	Ley 7/1990 de 28 de junio. Decreto 46/1993, de 20 de mayo	1.219
<i>Embalse de El Villar</i>	Ley 7/1990 de 28 de junio. Decreto 15/1994 de 24 de febrero	1.062
<i>Embalse de Riosequillo</i>	Ley 7/1990 de 28 de junio. Decreto 17/1994 de 24 de febrero	1.462
<i>Embalse de Puentes Viejas</i>	Ley 7/1990 de 28 de junio. Decreto 20/1994 de 24 de febrero	2.289
TOTAL		10.822,3
<i>Propuesta Parque Nacional Cumbres S^a Guadarrama</i>	Decreto 96/2009, de 18 de noviembre	109.367
Derivadas de la Legislación Europea (Red Natura)		
<i>LIC "Cuenca del río Lozoya y Sierra Norte de Madrid"</i>	Directiva 92/43/CEE del Consejo	49.887
<i>ZEPA "Alto Lozoya"</i>	Directiva 2009/147/CE del Consejo,	7.855
TOTAL		57.742
Derivadas de la firma de Convenios y Programas Internacionales		
<i>Reserva de la Biosfera "Sierra del Rincón"</i>	Programa MaB de la UNESCO	15.231
<i>Humedales del Macizo de Peñalara</i>	Convenio Internacional RAMSAR	487
TOTAL		15.718

Fuente: elaboración propia a partir de Consejería de Medio Ambiente, 2010a

Además de las alineaciones montañosas señaladas y de la fosa tectónica del valle del Lozoya, la comarca cuenta con otras dos grandes unidades naturales y paisajísticas: la rampa o piedemonte; y un pequeño sector de campiña al SE de la comarca entre Torrelaguna y Patones. La primera de estas unidades constituye una superficie de erosión de relieve alomado, que sirve de transición entre las unidades montañosas y la cuenca sedimentaria del Tajo, localizada al sur de la SNM.

Por su parte, la campiña se caracteriza por altitudes entre los 600 y los 900 metros, por la existencia de un relieve de pendientes suaves y por la presencia de pequeñas llanuras alomadas en las que los cultivos de cebada, vid y olivo son habituales. La presencia de algunos encinares, de rebollares y sobretodo de matorrales de jara en el piedemonte y en la campiña; del roble melojo en los pisos bajos de las unidades montañosas (por encima de los 1.100 metros); del hayedo relicto de Montejo; del pino silvestre en las laderas de mayor altitud de Cuerda Larga y Montes Carpetanos (más de 1.600 metros); de los bosques de repoblación de coníferas distribuidos por todas las alineaciones montañosas de la comarca; de los piornales en las cumbres; y de los fresnos, sauces y chopos a lo largo de los ejes fluviales convierten a la Sierra Norte en una de las grandes áreas naturales de la Comunidad de Madrid.

Esta riqueza natural disfruta en gran medida de una protección especial que permite conservar en buen estado los espacios singulares (figura 1), al tiempo que se convierte en uno de los mayores potenciales de desarrollo de la comarca, aunque, en nuestra opinión, su explotación sostenible se encuentra todavía en un estadio poco desarrollado y organizado.

3. Los sistemas de poblamiento y aprovechamiento de los recursos de la Sierra Norte de Madrid: entre las influencias del medio natural y de la gran área metropolitana

El sistema de poblamiento de la Sierra Norte está muy unido a dos factores relacionados entre sí: la historia y el medio físico. Intentar comprender cómo y por qué se localizan los núcleos de esta comarca en sus actuales ubicaciones nos ayudará a conocer algunas de las claves que rigen en la actualidad las relaciones internas de este territorio.

Evidentemente, no es lugar para diseccionar todo el proceso histórico que ha llevado a la configuración de la Sierra Norte tal y como la conocemos en la actualidad, pero sí es necesario mencionar algunos hechos históricos, y su interrelación con el medio físico, para comprender la trascendencia que han tenido en la configuración del sistema de ocupación de este territorio por parte de las comunidades humanas.

3.1.- Configuración histórica del territorio y su relación con la delimitación de las actuales sub-comarcas

La ocupación del territorio de la Sierra Norte está muy marcada por el proceso de reconquista, y en especial por la fundación de Buitrago de Lozoya. Desde su origen, este núcleo ocupa un lugar preeminente en la jerarquía del sistema de asentamientos de la actual comarca. Su ubicación responde principalmente a necesidades militares y está estrechamente ligada a la realidad física de la Sierra, en especial a tres de sus elementos: el río Lozoya, como principal fuente de abastecimiento de agua y de tierras fértiles; el desfiladero de la sierra o Somosierra (Fayy-al-Sarrat), como principal enlace con las ciudades castellanas del norte; y el camino que unía el valle y la Sierra y que, en la actualidad continúa cumpliendo con su tradicional papel de enlace entre las dos mesetas a través de la actual autovía A-1 (PAMAN, 1990)

Una vez que las fronteras con los reinos musulmanes descienden hacia el sur, el sistema de poblamiento se asienta a partir de una serie de hechos con implicaciones en los siglos posteriores. En primer lugar, la concesión del título de Comunidad de Villa y Tierra a Buitrago de Lozoya consolida su jerarquía sobre el sector norte de este territorio, al tiempo que se configura la primera comarca histórica de la Sierra Norte.

La posterior concesión de esta comunidad a la familia nobiliaria de los Mendoza, establecida en Guadalajara, va a determinar en gran medida el papel secundario de este sector de la sierra al mantenerse como señorío jurisdiccional, frente a otros espacios próximos convertidos en áreas de recreo de la realeza. Por otro lado, la adquisición de las villas de Robregordo y Somosierra por parte de los

Mendoza, vinculará las funciones que ambas villas tenían en el control del paso de la Sierra y de ayuda a los viajeros con Buitrago.

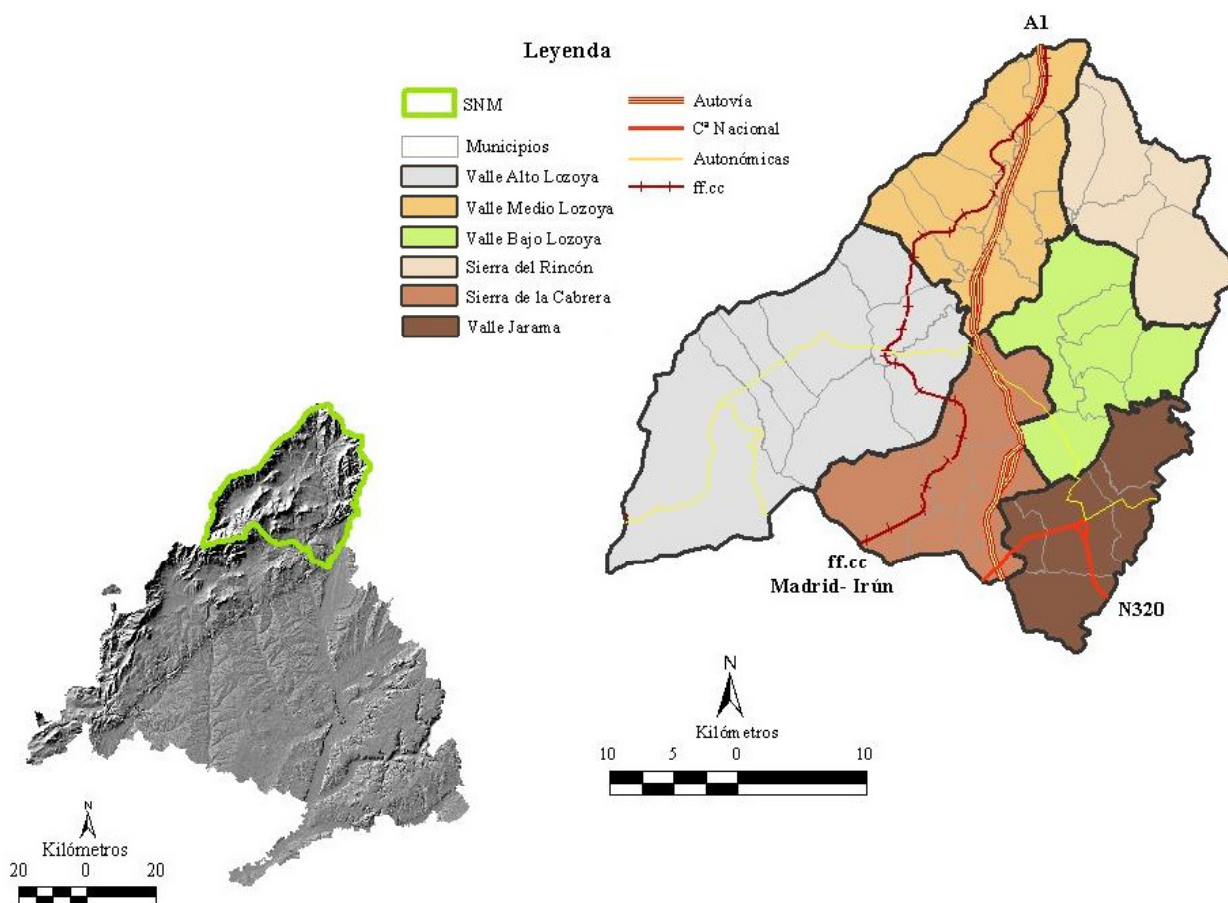
Por otro lado, los caballeros militares de Segovia ocupan el actual Alto Valle del Lozoya hasta Navalafuente, y sus repercusiones en forma de disputas territoriales se mantendrán vigentes hasta la actualidad, por cuanto que desde que se configurase el mapa provincial en 1833, la provincia de Segovia no ha cesado en reclamar estas tierras como propias. Con el tiempo, esta unidad territorial se convertirá en una unidad administrativa, el sexmo de Lozoya, que dispondrá de dos núcleos principales: al norte el núcleo de Lozoya, que controlará el valle del mismo nombre; y al sur Bustarviejo, vinculado al control de la Sierra de la Cabrera.

A finales del siglo XIV se construirá el monasterio cartujo de Santa María del Paular en el núcleo de Rascafría, que ocupa el fondo del valle del río Lozoya. Este monasterio se convertirá en un potente centro económico y cultural entre los siglos XV y primer tercio del XIX, teniendo una gran repercusión en la organización territorial y en la jerarquía urbana de la sierra. La influencia de este centro se ha extendido hasta la actualidad, ya que Rascafría es hoy día el principal centro rector de la subcomarca valle del Lozoya.

Otro de los acontecimientos históricos que se produce en este momento está relacionado con la obtención del “privilegio de villazgo” por Torrelaguna. Con él su dependencia de Uceda disminuye y se inicia la particular “competencia” con Buitrago por lograr la “capitalidad” comarcal, proceso que terminará a mediados del siglo XVIII con el traspaso de la cabecera judicial desde Buitrago hacia Torrelaguna.

En definitiva, junto a la influencia que ha tenido en la configuración de las relaciones internas la compartimentación del territorio a partir de las unidades del relieve, todos estos acontecimientos y relaciones histórico-sociales forjadas entre los siglos XIV y XIX, sirvieron para justificar la actual división subcomarcal de la Sierra Norte hecha por el PAMAM a finales de los años ochenta del siglo pasado. Aunque esta subdivisión suscitó en su día el rechazo de algunos colectivos de la SNM, como la ya extinta Coordinadora de Asociaciones de Montaña, nosotros la utilizaremos a lo largo del análisis socioeconómico, al entender que facilita la comprensión de las dinámicas intraterritoriales que han tenido lugar en esta comarca a lo largo de las últimas décadas.

Mapa 3. Localización de la comarca Sierra Norte de Madrid. Subdivisión comarcal



Fuente: elaboración propia a partir de PAMAM, 1990

De esta manera en la actualidad pueden diferenciarse seis subcomarcas determinadas por el medio físico y la evolución histórica de las comunidades humanas que han ocupado este territorio (mapa 3):

- Sub-comarca Valle del Alto Lozoya (1): ocupa el fondo del valle, la vertiente sur del los Montes Carpetanos y la norte de Cuerda Larga. Su origen se encuentra en el antiguo Sexmo de Lozoya, dependiente de Segovia, aunque la “capitalidad” de esta unidad ha pasado de Lozoya a Rascafría. Esta subcomarca está compuesta por los municipios de: Alameda del Valle; Canencia; Garganta de los Montes; Gargantilla del Lozoya; Lozoya; Navarredonda; Pinilla del Valle; y Rascafría.
- Sub-comarca Valle Medio del Lozoya (2): Es heredera directa de la antigua Comunidad de Villa y Tierra de Buitrago, ciudad que mantiene su histórico papel. Ocupa el tramo medio del Lozoya y el sector más septentrional de los Montes Carpetanos hasta el puerto de Somosierra. Los municipios que componen esta sub-comarca son: La Acebeda; Braojos; Buitrago de Lozoya; Gascones; Horcajo de la Sierra; Madarcos; Piñuécar; Robregordo; Serna del Monte; Somosierra; y Villavieja del Lozoya.
- Sub-comarca Valle Bajo del Lozoya (3): ocupa un sector del piedemonte. Puede considerarse una subcomarca vinculada más a la presencia de los embalse que a los acontecimientos históricos antes mencionados (Gómez Mendoza, J., 1999), aunque algunos de los núcleos que la constituyen estuviesen en la órbita de Buitrago en el pasado. Esta comarca está compuesta por los siguientes municipios: El Atazar; El Berrueco; Berzosa del Lozoya; Cervera de Buitrago; Puentes Viejas; y Robledillo de la Jara.
- Subcomarca de la Sierra del Rincón (4): se trata de un territorio vinculado administrativamente a Guadalajara hasta la división provincial del siglo XIX. Es una comarca plenamente serrana, ya que la mayor parte de su territorio ocupa o el ramal sur de Somosierra o la Sierra de la Puebla. Este hecho es la causa de la débil ocupación de este territorio y de la pervivencia hasta la actualidad de su alto valor ambiental y paisajístico. Los municipios que

componen esta sub-comarca son: La Hiruela; Horcajuelo de la Sierra; Montejo de la Sierra; Pradeña del Rincón; y Puebla de la Sierra.

- Subcomarca de la Sierra de la Cabrera (5): también formó parte del Sexmo de Lozoya. Ocupa la Sierra de La Cabrera y parte del piedemonte de la sierra. Con el paso del tiempo también ha variado su jerarquía urbana, por cuanto que el papel rector que ha jugado Bustraviejo a lo largo de la historia, es hoy compartido con el municipio de La Cabrera, situado junto a la A-1. Los municipios que componen esta comarca son: Bustarviejo; Cabanillas de la Sierra; La Cabrera; Lozoyuela; Navalafuente; Valdemanco; y Venturada.
- Subcomarca Valle del Jarama (6): ocupa el escaso sector de campiña y de vega de la Sierra Norte. Históricamente ha estado vinculada a la Tierra de Uceda, excepto El Vellón que dependía de la Tierra de Talamanca. Desde el siglo XIX ha estado ejerciendo el liderazgo en la Sierra Norte a través de Torrelaguna, aunque en la actualidad este liderazgo se enfrenta al rápido auge de La Cabrera. Esta sub-comarca está compuesta por los siguientes municipios: Patones; Redueña; Torrelaguna; Torremocha de Jarama; y El Vellón

3.2. La definición de la base económica de la Sierra Norte de Madrid

Pero, el medio no sólo ha determinado las relaciones internas entre las diferentes comunidades que han ocupado este territorio. La compartimentación a la que antes aludíamos también ha tenido mucho que ver en cómo estas comunidades han hecho uso de las posibilidades que el medio físico les ofrecía. De esta manera, encontramos aprovechamientos muy diferentes entre, por ejemplo, las cumbres más altas de los Montes Carpetanos y los valles y amplias dehesas del piedemonte y de las campiñas.

Ahora bien, al igual que el actual sistema urbano de la Sierra Norte hunde sus raíces en un proceso histórico de ocupación del medio por parte de diferentes sociedades (segovianos, alcarreños, gascones, etc...), el modo en que éstas han aprovechado las oportunidades del medio físico en el que se asentaban también se ha visto influido por la creciente dependencia que este territorio ha tenido respecto a la ciudad central de la región.

A nivel general, la Sierra Norte ha sido un territorio de aprovechamiento principalmente agroganadero de tipo familiar, si bien, la presencia de otros recursos, como la nieve o la madera en tiempos más lejanos, y el agua en otros más recientes, han permitido cierta diversificación en los aprovechamientos productivos de este territorio. Sin embargo, durante siglos el medio físico condicionó las actividades económicas desarrolladas en la zona, bien a partir de la estratificación altitudinal de usos, bien a partir de la división de actividades en función de las estaciones climatológicas. En la actualidad algunas de estas herencias todavía perviven de modo residual.

La presencia de pastizales de verano en las cumbres altas de la sierra, ligados a la quema de los matorrales y de los bosques por parte de los ganaderos en tiempos de las Comunidades de Tierra y Villa, así como de las dehesas de rebollos al pie de las montañas, junto a los núcleos, con la función de servir de pastadero para las reses en los meses más duros del invierno, de abastecimiento de leña y también de carbón (Gómez Mendoza, et al., 1999), son manifestaciones de cómo, desde la Edad Media, el hombre ha intentado compatibilizar el aprovechamiento ganadero con las condiciones que el medio le imponía en los sectores dominados por la sierra.

En el piedemonte, en las campiñas y en el fondo de los valles intramontanos, la morfología del terreno y la calidad de los suelos permitía incorporar el aprovechamiento agrícola al ganadero. El paisaje de dehesas es, una vez más, testimonio de la adaptación del hombre al medio y de la forma en que aquél organiza el territorio para obtener el mayor provecho posible.

Sin embargo, a partir del siglo XIX llegan innovaciones técnicas a la Sierra Norte, que irán transformando muy lentamente la fisonomía y las actividades que sobre este espacio se habían desarrollado en los siglos anteriores. La mejora de los caminos, el establecimiento del sistema de postas, los efectos de las desamortizaciones, la construcción de la presa del Pontón de la Oliva (Patones) y de todas las que llegaron en años posteriores, las primeras redes de saneamiento para evitar la contaminación de las aguas embalsadas, la electrificación de los municipios, la construcción de algunas carreteras en el interior de la comarca (Lozoyuela-

Rascafría), la tardía e inútil llegada de la línea férrea⁶⁸, las masivas repoblaciones con pino silvestre y la transformación de la Nacional I en la Autovía A-1 han modificado las relaciones internas entre los pueblos, así como el paisaje y los aprovechamientos tradicionales de la Sierra.

Todos estos cambios también han reflejado la penetración de lo urbano en lo rural, de la ciudad en la montaña, de Madrid en la Sierra Norte. Desde que en 1606 se fijase definitivamente la capital del Estado en Madrid, la influencia de ésta sobre la comarca no ha dejado de sentirse cada vez con mayor peso, pero siempre con un denominador común: servirse de los recursos de la Sierra Norte para colmar sus necesidades.

En un primer momento, la ciudad demandaba materias como la madera, el carbón, la piedra, la nieve o la carne, pero, a medida que su desarrollo económico se transformó en crecimiento físico y demográfico, las necesidades de la capital crecieron en cantidad y se diversificaron. Entre las nuevas necesidades de Madrid se encontraba el abastecimiento de agua, por lo que, una vez creado el Canal de Isabel II en 1851, se inició la construcción de embalses. El primero de ellos fue el ya mencionado Pontón de la Oliva, al que siguieron, a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y hasta la segunda del siglo XX, el resto de los embalses ya señalados.

Pero, la constatación del poder político y administrativo de Madrid se concretó con la elaboración del actual mapa provincial español en 1833, momento a partir del cual la ciudad de Madrid se hacía con un territorio para abastecerse y con una órgano administrativo para su gestión: la Diputación Provincial. En lo referente a la Sierra Norte, la capital se “anexionó” la mitad oriental de la antigua Tierra de Buitrago, los restos de la de Uceda y de la de Talamanca, así como el Sexmo de Lozoya de las antiguas Tierras de Segovia (PAMAN, 1990).

⁶⁸ Inútil porque, utilizando un símil cinematográfico, durante largo tiempo este ferrocarril se asemejaba al *Bienvenido Mr. Marsahall* de Berlanga, por cuanto que atravesaba la Sierra sin detenerse en ningún municipio. En la actualidad esta línea está en desuso, pero es necesario llamar la atención sobre la influencia que, en el retraso económico de la Sierra Norte, ha tenido la elección de la zona de Guadarrama como paso principal de conexión ferroviaria entre Madrid y la meseta norte (Valenzuela, 1977) y la no reutilización de esta línea de larga distancia en una línea de Cercanías.

No obstante, y aunque todas las actuaciones mencionadas anteriormente fueron incidiendo en una mayor dependencia de la Sierra Norte respecto de la ciudad de Madrid, será a partir del último tercio del siglo XX cuando esa relación de dependencia se agudice, impulsada por la expansión de la segunda residencia⁶⁹ y de las actividades de ocio y turismo dirigidas a las clases medias de la metrópoli. Estos usos se verán favorecidos por la creciente expansión del automóvil privado, así como por la construcción de nuevas vías de gran capacidad (A-1, M-40, M-50) que han acercado los espacios centrales de la región a la Sierra Norte.

Ese conjunto de factores, junto con otros vinculados a la aplicación sobre la Sierra Norte de varios programas de inversión y desarrollo, han contribuido al cambio en el aprovechamiento de los recursos de este territorio. Si antiguamente la Sierra proveía a los espacios centrales de la región de recursos tangibles (madera, nieve, etc), en la actualidad los surte principalmente de bienes intangibles de carácter ambiental y cultural dirigidos al ocio, al esparcimiento y al turismo de sus habitantes, aunque sin olvidar la importancia que continúa teniendo el agua del río Lozoya, como bien tangible, para el correcto funcionamiento del sistema regional. En cualquier caso, podemos afirmar que actualmente ya no es la Sierra la que baja a Madrid, sino Madrid el que sube a la Sierra en busca de lo que necesita.

En este sentido, las estructuras de gobernanza de la SNM han de tener en cuenta, en la aplicación de sus estrategias de desarrollo territorial, que, a pesar de que este territorio mantiene aún numerosos elementos que le permiten conservar todavía un carácter rural, lo cierto es que hoy está integrado en las dinámicas propias de la zona de expansión urbana de Madrid (Giménez, 1991).

Por ello, la implementación de los programas de desarrollo territorial y de inversión debe servir para conseguir un equilibrio entre lo que los espacios centrales de la región urbana madrileña demandan a este territorio y sus propias necesidades

⁶⁹ El origen de la segunda residencia en la Sierra Norte se encuentra en el siglo XVI, a partir de unas bulas papales que permitieron a la monarquía hacerse con antiguos territorio del Arzobispado de Toledo, entre ellos: El Berrueco, Venturada, Cabanillas, Redueña y El Vellón. La monarquía vendió estos territorios a la nobleza menor, a altos funcionarios y a la nueva burguesía que, copiando el estilo de vida de la realeza, instalan en estas villas sus residencias estivales (PAMAM, 1990).

(desarrollo de actividades económicas sostenibles, preservación del patrimonio natural y arquitectónico, equipamientos y servicios, ordenación del territorio...). En nuestra opinión este objetivo no se ha logrado convenientemente hasta la fecha, al malinterpretarse la función que debían cumplir tanto las estructuras de gobernanza creadas, como los programas de desarrollo e inversión implementados. En cualquier caso, esta cuestión será abordada con mayor detalle en un capítulo posterior.

4. La dinámica demográfica de la Sierra Norte de Madrid y sus componentes

La caracterización socioeconómica de la comarca nos obliga a analizar diversos indicadores como la evolución de la población en el tiempo, las características que definen dicha evolución, las dinámicas empresarial y laboral o de la vivienda entre otros. Para esta caracterización consideraremos como unidades territoriales de análisis tanto la comarca en su conjunto, como las subcomarcas en las que el PAMAM dividió a la SNM y, solo de manera puntual, los municipios de la misma.

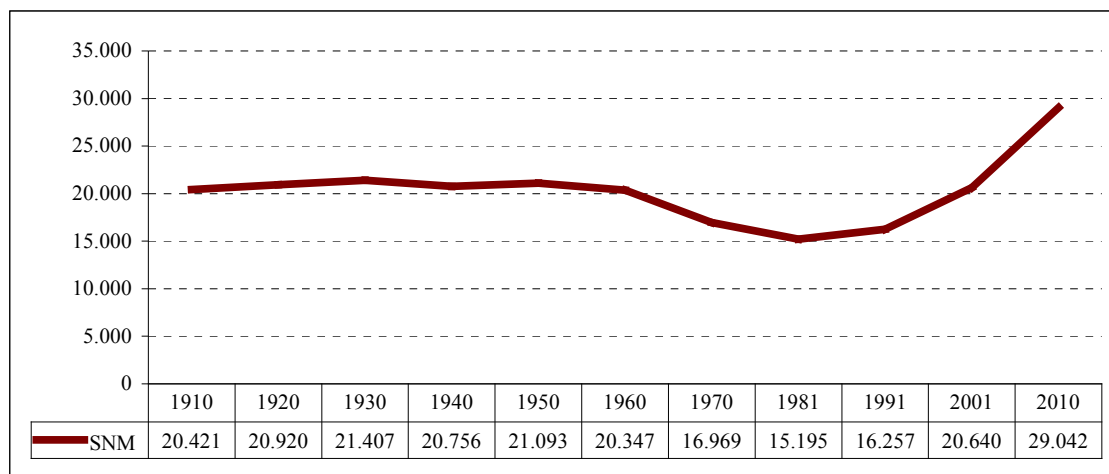
4.1. La inmigración como responsable del crecimiento demográfico

La evolución de la población de la SNM se ha caracterizado en este último siglo por la existencia de tres periodos claramente diferenciados (figura 2). El primero, el más extenso, abarca la primera mitad del siglo XX. Si algo define esta etapa es la estabilidad demográfica de la comarca, con valores de población total en torno a los 20.000 habitantes.

Como señalase el sociólogo y antropólogo Carlos Giménez (1991), dos son las características de la población de la SNM en esta etapa: su fijación al territorio y su escasa movilidad.

El segundo periodo se extiende entre las décadas de 1960 y primera mitad de la de 1980. Esta etapa puede considerarse como la del declive demográfico, pues durante la misma se produjo un descenso continuo y acusado en el que la comarca llegó a perder en torno a una cuarta parte de su población (5.000 habitantes), situándose a comienzos de la década de los ochenta por debajo de los 15.000 habitantes.

Figura 2. Evolución de la población total de la comarca Sierra Norte, 1910-2010*



*: Los datos de población hasta 1950 se refieren a población de hecho.

Fuente: elaboración propia a partir del Censo de Población y del Padrón Continuo (IECM⁷⁰)

Este pronunciado descenso de población se debió fundamentalmente a la emigración en los años sesenta y setenta hacia la ciudad de Madrid y hacia su incipiente corona metropolitana industrial, a lo que se añadió, a comienzos de los ochenta, una caída de la fecundidad que mermó aún más su base demográfica (Blasco, 1991).

El último periodo abarcaría los últimos 25 años, y se correspondería con una fase de recuperación y expansión demográfica en la que se han superado los niveles de población existentes en la primera mitad del siglo XX, hasta situarse alrededor de los 30.000 habitantes en el año 2010.

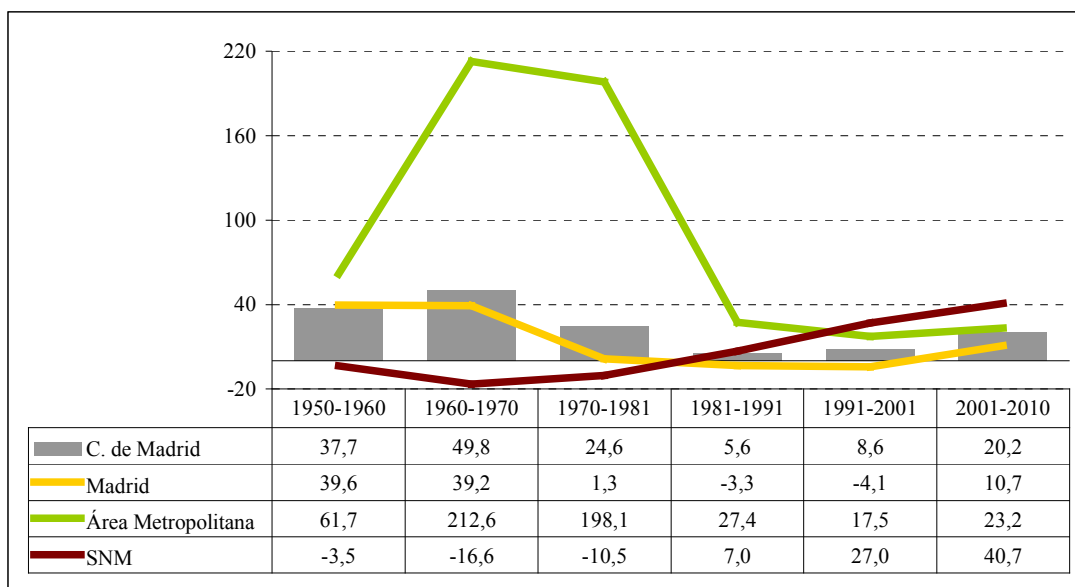
No obstante, conviene tomar con precaución estos datos, ya que, como se analizará en un capítulo posterior, gran parte de los padrones municipales han sido incrementados de manera artificial por motivos políticos durante este periodo.

Tal y como recoge la figura 3, esta evolución demográfica reciente positiva se inicia efectivamente en los años ochenta del pasado siglo, cuando la SNM comienza

⁷⁰ Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid

a presentar tasas de crecimiento positiva, superando las de la ciudad de Madrid y la corona metropolitana a partir de la década de los noventa.

Figura 3. Evolución de la tasa de crecimiento demográfico intercensal según ámbitos territoriales de la Comunidad de Madrid, 1950-2010



Fuente: elaboración propia a partir del Censo de Población y del Padrón Continuo (IECM)

Durante la última década, entre 2001 y 2010, esa tendencia se ha confirmado, de tal manera que la SNM ha seguido un ritmo de crecimiento demográfico dos veces superior al del conjunto de la región y al del área metropolitana, y cuatro veces mayor que el de la ciudad de Madrid.

Asimismo, y centrándonos en la dos últimas décadas (1991-2010), en el cuadro 1 se observa que la tasa de variación de la SNM para este periodo es del 88,7%, mientras que la del conjunto de la región alcanzó el 30,5%; esto es, un 58,1% más elevada, lo que confirmaría la capacidad de atracción de este espacio.

Cuadro 1. Evolución de la población de la comarca SNM según subcomarcas y de la Comunidad de Madrid, 1991-2010

	Valle Alto Lozoya	Valle Medio Lozoya	Valle Bajo Lozoya	S ^a Rincón	S ^a Cabrera	Valle Jarama	SNM	C. de Madrid
1991	3.058	2.329	963	510	4.363	4.171	15.394	4.947.555
2001	3.516	2.691	1.145	702	6.532	4.993	19.579	5.372.433
2010	4.545	3.396	1.839	763	10.302	8.197	29.042	6.458.684
Variación 1991-2010	1.487	1.067	876	253	5.939	4.026	13.648	1.511.129
T. Cr. 1991-2010 (%)	48,6	45,8	91	49,6	136,1	96,5	88,7	30,5
%								
1991	19,9	15,1	6,3	3,3	28,3	27,1	100	----
2001	18	13,7	5,8	3,6	33,4	25,5	100	----
2010	15,6	11,7	6,3	2,6	35,5	28,2	100	----
Variación 1991-2010	10,9	7,8	6,4	1,9	43,5	29,5	100	----

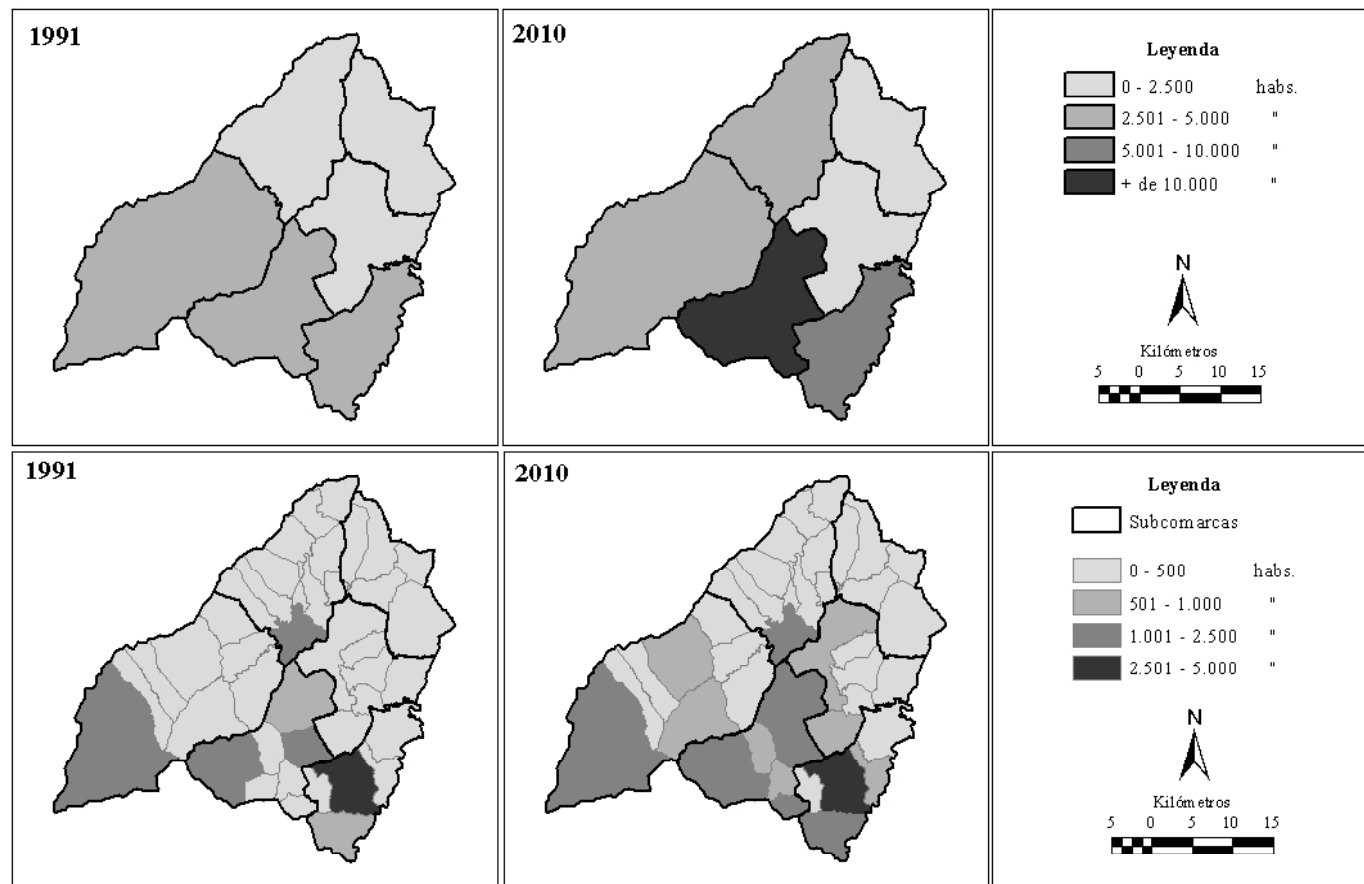
T. Cr.: Tasa de Crecimiento

Fuente: elaboración propia a partir del Censo de Población y del Padrón Continuo (IECM)

Sin embargo, este crecimiento demográfico no se ha distribuido de una manera homogénea por toda la SNM. Las subcomarcas meridionales de Sierra de la Cabrera y de Valle del Jarama han absorbido al 73% de los nuevos habitantes que se han asentado en la comarca entre 1991 y 2010, esto es, 9.965 personas de las 13.648 que han fijado su residencia en la comarca durante el periodo indicado (mapa 4).

Ambas subcomarcas han sido también las que han registrado unas tasa de crecimiento más elevadas en las dos últimas décadas, en especial Sierra de la Cabrera cuya tasa ha sido del 136,1%, mientras que en Valle del Jarama alcanzó el 96,5%. Valle Bajo Lozoya se ha situado como la tercera subcomarca con mayor crecimiento de la SNM, ya que su tasa ha alcanzado el 91%. El resto de las subcomarcas presentaron tasas por debajo del 50% entre 1991 y 2010. Entre las consecuencias más destacadas que se han derivado de la evolución reciente de la población comarcal, se encuentran tanto un cambio en la distribución de la población en el interior de la comarca, como una alteración de la jerarquía urbana tradicional de este territorio.

Mapa 4. Distribución de la población de la Sierra Norte de Madrid según subcomarcas y municipios, 1991 y 2010



Fuente: elaboración propia a partir del Censo de Población y del Padrón Continuo (IECM)

Figura 4. Distribución de los diez municipios más poblados de la SNM, 1991 y 2010

Municipio	Subcomarca	1991	Municipio	Subcomarca	2010	T.Cr* . (1991-2010) (%)
Torrelaguna	VJ	2.553	Torrelaguna	VJ	4.928	93,0
Rascafría	VAL	1.300	Cabrera (La)	SC	2.490	144,8
Buitrago del L.	VML	1.294	Bustarviejo	SC	2.125	73,9
Bustarviejo	SC	1.222	Buitrago del L.	VML	2.068	59,8
Cabrera (La)	SC	1.017	Rascafría	VAL	2.004	54,2
Vellón (El)	VJ	900	Venturada	SC	1.741	424,4
Lozoyuela	SC	616	Vellón (El)	VJ	1.702	89,1
Valdemanco	SC	487	Navalafuente	SC	1.169	263,0
Canencia	VAL	434	Lozoyuela	SC	1.082	75,6
Lozoya	VAL	393	Valdemanco	SC	952	95,5

VAL: Valle Alto Lozoya; VML: Valle Medio Lozoya; SC: Sierra de La Cabrera; VJ: Valle del Jarama

*T.Cr.: Tasa de Crecimiento

Fuente: elaboración propia a partir del Censo de Población y del Padrón continuo (IECM)

En relación a esta última cuestión, la figura 4 muestra las variaciones que se han producido entre los 10 municipios más poblados de la SNM entre 1991 y 2010. Si a comienzos de la última década del siglo XX cuatro de esos núcleos pertenecían a la subcomarca Sierra de la Cabrera, tres a Valle Alto del Lozoya, dos a Valle del Jarama y uno a Valle Medio del Lozoya, al final de la primera década del siglo XXI, 6 pertenecen a Sierra de la Cabrera, 2 a Valle del Jarama, uno a Valle Medio del Lozoya y uno a Valle Alto del Lozoya.

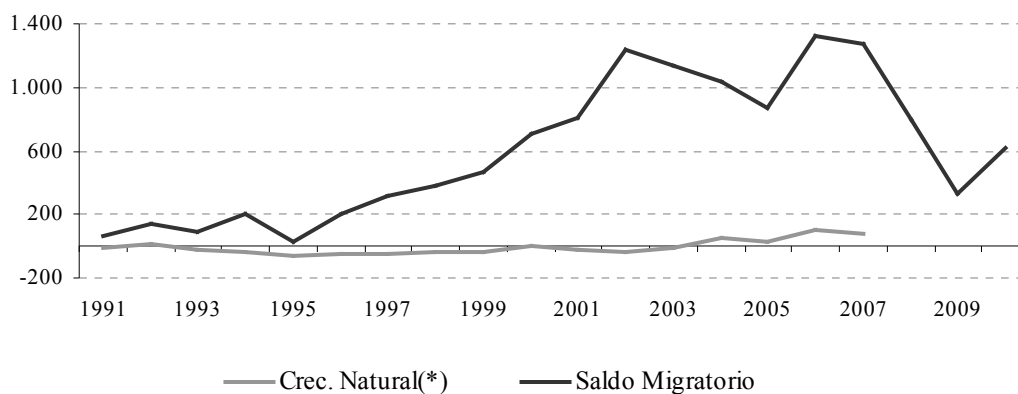
Pero más significativo aún resulta el hecho de que en 1991 los tres núcleos de población más habitados de la SNM coincidían con los núcleos rectores históricos de este territorio, Torrelaguna, Rascafría y Buitrago de Lozoya, mientras que en 2010 Rascafría y Buitrago han cedido sus posiciones a sendos municipios de la subcomarca meridional Sierra de la Cabrera, en concreto a La Cabrera y a Bustarviejo respectivamente. Se confirma así la aparición de nuevas centralidades dentro de la comarca.

En este sentido, conviene señalar que el crecimiento demográfico reciente de la SNM, así como las alteraciones que el mismo ha generado en la distribución y en la jerarquía urbana comarcal, se explican principalmente por las transformaciones

funcionales y morfológicas de la ciudad de Madrid y de su entorno metropolitano a partir de la segunda mitad de los años noventa del siglo pasado. La explosión residencial iniciada en ese momento, al calor de la burbuja inmobiliaria y del crecimiento económico, favoreció el desbordamiento de la ciudad central hacia sus periferias más alejadas, a través de los grandes corredores viarios de comunicación.

De esta manera, dentro del sistema regional, la SNM se ha comportado como un espacio receptor de población procedente de los zonas metropolitanas, aunque también de otras áreas. En este sentido, el saldo migratorio de la SNM ha mostrado una dinámica positiva entre 1991 y 2010, intensificándose a partir de la segunda mitad de los años noventa. No obstante, entre 2007 y 2009, coincidiendo con el inicio de la crisis económica, este indicador experimentó una importante caída que durante el año 2010 se frena y revierte.

Figura 5. Evolución del saldo migratorio y del crecimiento natural en la Sierra Norte de Madrid, 1991-2010



(*) No existen datos sobre Crecimiento Natural con posterioridad al año 2007

Fuente: elaboración propia a partir de la Estadística del Movimiento Natural de la Población de la Comunidad de Madrid y de la Estadística del Movimiento Migratorio de la C. de Madrid (IECM)

Por el contrario, el crecimiento natural ha tenido un comportamiento negativo que sólo a partir del año 2004 ha registrado un ligero incremento (figura 5). Respecto al comportamiento de ambos indicadores a nivel subcomarcal, en el cuadro 2 se observa como en Sierra de la Cabrera y Valle del Jarama se han concentrado algo

más de las tres cuartas de los 10.290 nuevos habitantes procedentes del saldo migratorio durante el periodo referido. En concreto, Valle del Jarama absorbió el 32,8% de esta población, esto es a 3.374 personas, mientras que en Sierra de la Cabrera se asentó el 44,5%, es decir, 4.574 personas.

Cuadro 2. Evolución del Crecimiento Natural y del Saldo Migratorio según componentes y subcomarcas de la Sierra Norte, 1991-2007 y 1991-2010

	1991-2007			1991-2010			Total 1991-2007
	Nacimientos	Defunciones	Cr. Natural ^(*)	Inmigrac.	Emigrac.	Saldo Migratorio	
VAL	505	628	-123	4.404	3.805	599	558
VML	431	491	-60	4.735	3.747	988	845
VBL	158	198	-40	2.413	1.591	822	701
SR	71	190	-119	1.095	837	258	235
SC	1.194	958	236	12.432	7.156	5.276	4.574
VJ	926	951	-25	9.708	5.625	4.083	3.374
SNM	3.285	3.416	-131	34.787	22.761	12.026	10.287
C. Madrid	972.923	646.321	326.602	4.786.265	3.810.906	975.359	879.483

(*) No existen datos sobre Crecimiento Natural con posterioridad al año 2007

VAL: Valle Alto Lozoya; VML: Valle Medio Lozoya; VBL: Valle Bajo Lozoya; SR: S^a del Rincón; SC: S^a de La Cabrera; VJ: Valle del Jarama

Fuente: elaboración propia a partir de la Estadística del Movimiento Natural de la Población de la Comunidad de Madrid y de la Estadística del Movimiento Migratorio de la C. de Madrid (IECM)

Por su parte, el crecimiento natural de la población sólo ha registrado una dinámica positiva en la subcomarca Sierra de la Cabrera, con una ganancia de 236 personas. En las otras subcomarcas se han perdido en conjunto 498 personas, la mayor parte de las cuales residían en Valle Alto Lozoya y en Sierra del Rincón, esto es, en las comarcas más alejadas del centro de la región.

En definitiva, los datos absolutos muestran que el crecimiento demográfico experimentado por la comarca entre 1991 y 2007 se ha sustentado en el aumento de las migraciones con destino hacia este territorio, en especial hacia las comarcas más meridionales.

El cuadro 3 muestra la intensidad de este proceso, al comparar la tasa de crecimiento natural y la tasa neta de migraciones para el periodo 1991-2007. Así,

frente al decrecimiento del -0,4% reflejado por el primero de ambos indicadores, las migraciones han experimentado un aumento del 28,7% en el conjunto de la Sierra Norte.

Cuadro 3. Tasa de Crecimiento Natural y Tasa de Migraciones según componentes y subcomarcas de la Sierra Norte, 1991-2007 en ‰

	TBr. Natalidad	TBr. Mortalidad	TN Cr. Natural	TBr. Inmigración	TBr. Emigración	TN. Migración
<i>VAL</i>	7,8	9,7	-1,9	54,5	45,8	8,7
<i>VML</i>	9,1	10,3	-1,3	77,2	59,4	17,8
<i>VBL</i>	7,0	8,8	-1,8	81,9	50,8	31,1
<i>SR</i>	6,8	18,1	-11,3	81,9	59,5	22,4
<i>SC</i>	10,2	8,2	2,0	82,3	43,1	39,2
<i>VJ</i>	9,6	9,8	-0,3	74,1	39,3	34,8
<i>SNM</i>	9,2	9,5	-0,4	74,4	45,7	28,7
<i>C. Madrid</i>	10,4	6,9	3,5	39,9	30,5	9,4

TBr: Tasa Bruta; TN: Tasa Neta

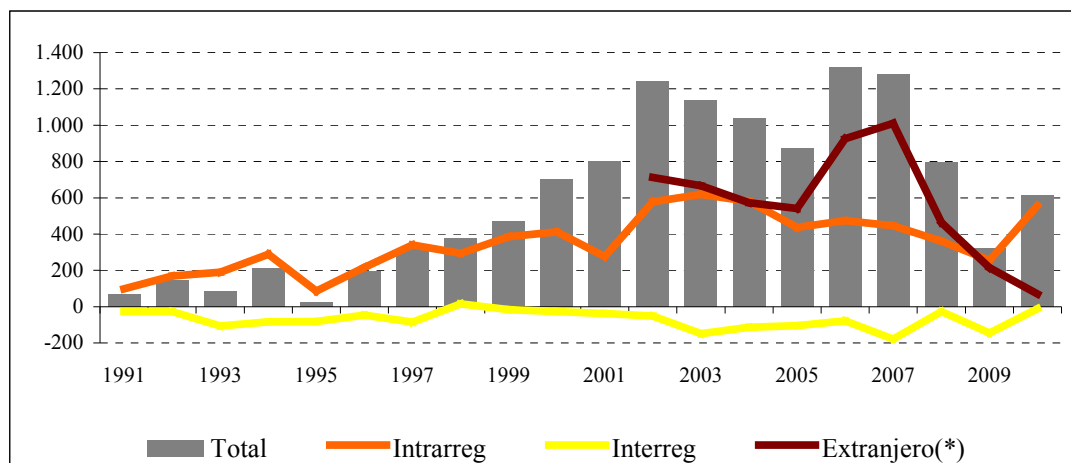
Fuente: elaboración propia a partir de Estadística del Movimiento Natural de la Población de la Comunidad de Madrid y de la Estadística del Movimiento Migratorio de la C. de Madrid (IECM)

A nivel subcomarcal, la tasa de crecimiento natural solo ha sido positiva en Sierra de la Cabrera, con un incremento del 2‰, mientras que Sierra del Rincón es la que presenta una tasa negativa más alta con el -11,3‰. En lo que se refiere las migraciones, los valores más altos se han producido en Valle del Jarama y en Sierra de la Cabrera, con tasas del 34,8‰ y del 39,2‰. Valle Alto del Lozoya es la subcomarca con un menor crecimiento de este indicador

La importancia del proceso migratorio con dirección hacia la comarca durante las dos últimas décadas ha sido tan importante, que requiere de un análisis algo más detallado que permita describir algunas de sus características más significativas.

Tal y como señalamos más arriba, dentro del sistema regional la SNM se ha comportado como un espacio receptor de población que, procedente de otras zonas de la Comunidad, se han reubicado en esta comarca. Junto a esa población de origen metropolitano también se ha asentado en la SNM población inmigrante, especialmente a lo largo de la última década, aunque desde el inicio de la crisis económica la llegada de esta población ha experimentado un intenso descenso (figura 6).

Figura 6 Evolución del saldo migratorio de la Sierra Norte según ámbitos territoriales de origen-destino, 1991-2010



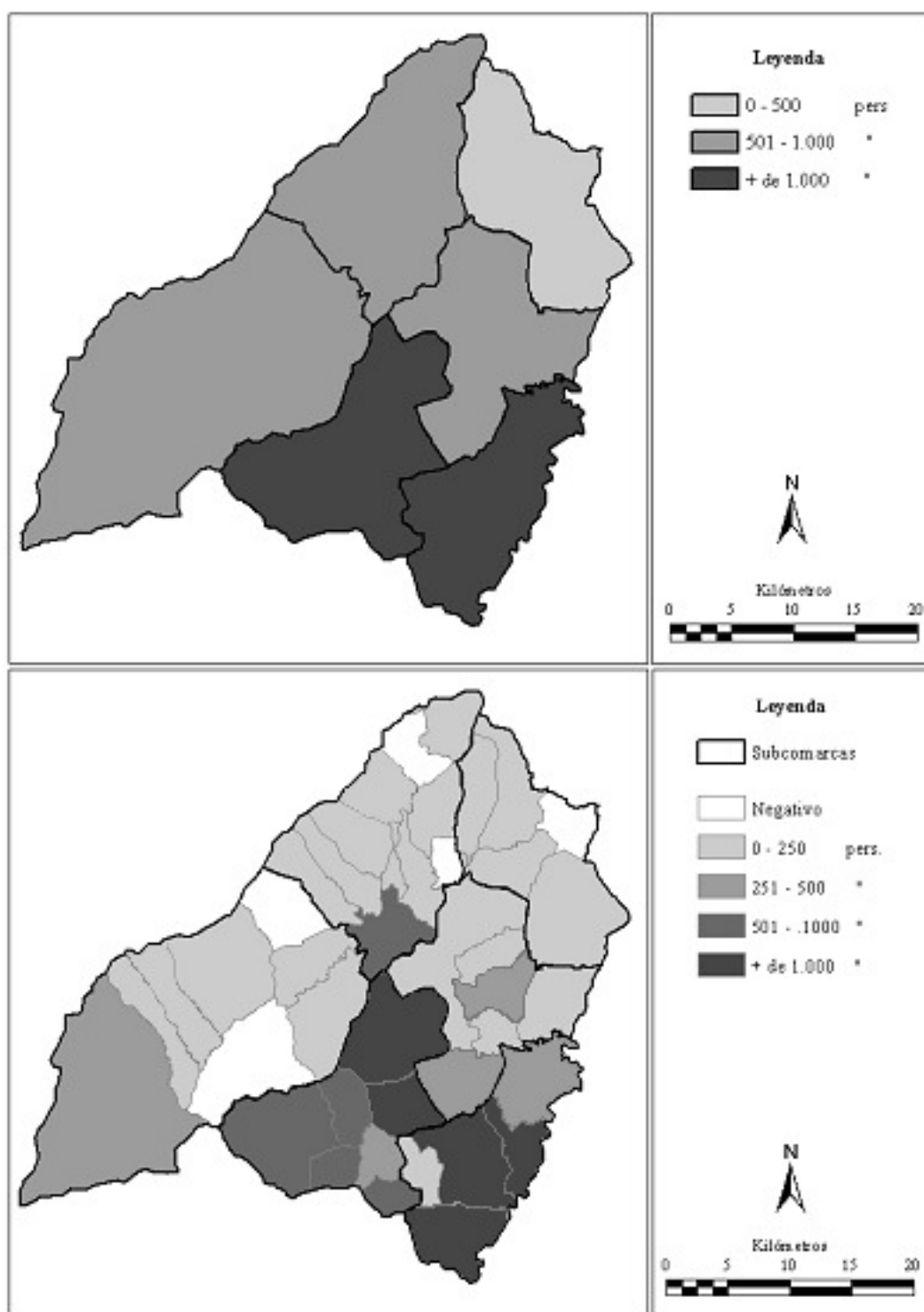
(*) Hasta el año 2002 no hay datos disponibles sobre *Emigración al extranjero*

Fuente: elaboración propia a partir de la Estadística del Movimiento Migratorio de la C. de Madrid (IECM)

Entre 1991 y 2010 el balance migratorio de la comarca con el interior de la Comunidad de Madrid y con el extranjero ha sido positivo, lo que ha permitido a la SNM sumar un aporte de 13.409 personas; mientras que con respecto a otras regiones del país ese balance ha sido negativo, restándole un saldo de 1.383 personas. Por tanto, el saldo migratorio final de la SNM para el periodo indicado ha sido positivo en 12.026 personas.

De los 13.409 nuevos habitantes procedentes de los desplazamientos intrarregionales y con el extranjero, 7.060 proceden de la propia Comunidad de Madrid, esto es el 52,7%, y 6.349 han llegado desde el extranjero, es decir el 47,3%. No obstante, tal y como ya se ha indicado, entre 2007 y 2010 el saldo migratorio con el extranjero muestra una importante dinámica descendente, de tal forma que si en 2007 la comarca mostró una ganancia de 1.011 personas en este tipo de desplazamientos, en 2010 dicha ganancia fue de tan solo 70 personas.

Mapa 5. Balance migratorio total de la Sierra Norte de Madrid según subcomarcas y municipios, 1991-2010



Fuente: elaboración propia a partir de la Estadística del Movimiento Migratorio de la C. de Madrid (IECM)

Por subcomarcas, todas han registrado un balance migratorio final positivo para el periodo de referencia, si bien cabría matizar que esto no significa que todos los municipios de la SNM hayan registrado saldos positivos. Así lo demuestra el mapa 5, en el que se puede observar que 7 de los 42 municipios de la SNM han perdido población en las dos últimas décadas. Se trata de núcleos pequeños de difícil accesibilidad, lo que ha limitado su atractivo como lugar de residencia. Todos ellos se localizan en las subcomarcas más periféricas, es decir, Valle Alto Lozoya, Valle Medio Lozoya y Sierra del Rincón.

En cuanto a los municipios que más población han ganado a través del saldo migratorio, éstos se encuentran fundamentalmente en las dos subcomarcas más meridionales, Valle del Jarama y Sierra de la Cabrera, que, como se recordará, es donde se localizan los municipios más poblados de la comarca.

Cuadro 4. Evolución del saldo migratorio acumulado de la Sierra Norte según subcomarcas y ámbitos de procedencia y destino, 1991-2010

	Intrarregional	Interregional	Extranjero	Total
<i>VAL</i>	-81	-395	1.075	599
<i>VML</i>	412	-365	941	988
<i>VBL</i>	595	-47	274	822
<i>SR</i>	217	-67	108	258
<i>SC</i>	3.617	-365	2.024	5.276
<i>VJ</i>	2.300	-144	1.927	4.083
<i>SNM</i>	7.060	-1.383	6.349	12.026
<i>C. Madrid</i>	0	-241.629	1.216.988	975.359

Fuente: elaboración propia a partir Estadística del Movimiento Migratorio de la C. de Madrid (IECM)

Por tipo de migración, hay que indicar que todas las subcomarcas han registrados desplazamientos **interregionales** negativos, siendo especialmente significativos los casos de Valle Alto Lozoya, Valle Medio Lozoya y Sierra de la Cabrera, donde se han perdido respectivamente 395 habitantes, y 365 habitantes. Estos valores relativamente altos se explican por la presencia en todos ellos de núcleos con poblaciones grandes dentro del contexto comarcal (cuadro 4).

Nos referimos al caso de Rascafría en el Valle Alto Lozoya, de Buitrago en el caso del Valle Medio Lozoya y de La Cabrera y Bustarviejo en Sierra de la Cabrera..

En lo que se refiere a los desplazamientos **intrarregionales**, sólo Valle Alto Lozoya ha registrado un balance migratorio negativo, mientras que entre el resto Sierra de la Cabrera y Valle del Jarama han absorbido 5.917 personas de los 7.060 nuevos habitantes procedentes de estos desplazamientos. En 28 de los 42 municipios de la SNM éste ha sido el principal aporte de población.

Finalmente, el saldo migratorio con el **extranjero** ha sido positivo en todas las subunidades, aunque nuevamente Sierra de la Cabrera y Valle del Jarama es donde más se han localizado. Destaca también el caso de Valle Alto Lozoya, ya que frente a los balances negativos registrados en las migraciones intra e interregionales, el saldo migratorio con el extranjero ha supuesto un aporte de población para esta unidad de 1.075 personas, compensando así las pérdidas. Los aportes procedentes del extranjero han sido los más importantes para 14 de los 42 municipios de las Sierra Norte.

En cualquier caso, más allá del aumento de población, el saldo migratorio positivo de la comarca durante las dos últimas décadas ha afectado a las estructuras demográfica y productiva de la SNM, aunque, como veremos en el siguiente apartado, con diferencias entre unas subcomarcas y otras.

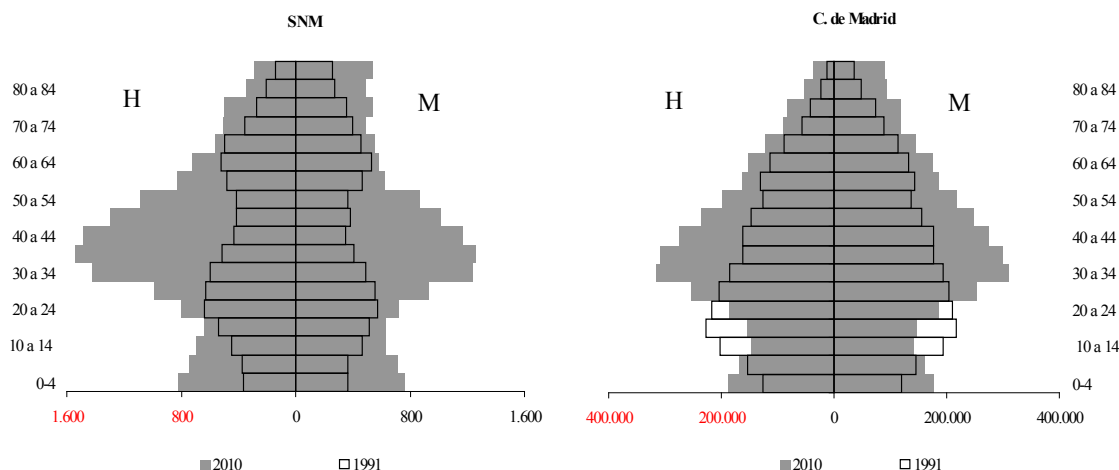
4.2. La inmigración reciente y sus repercusiones en la estructura de la población residente

La consecuencia más destacada del incremento de población registrado en la SNM durante las dos últimas décadas ha sido el impacto que ha tenido sobre su estructura demográfica. Como puede apreciarse en la figura 7, entre 1991 y 2010 el grueso del crecimiento demográfico de la SNM se ha apoyado en los grupos de edad productivos, es decir, en aquellos que se encuentran entre los 20 y los 64 años.

En este sentido, la estructura demográfica de la SNM se ha aproximado a la del conjunto de la región, y al igual que ésta dibuja ya una pirámide de población de tipo regresivo, caracterizada por una base estrecha, un cuerpo central ensanchado y

una cima que se estrecha en proporción similar a su base. Este tipo de pirámides son propias de sociedades avanzadas cuyas tasas de natalidad y mortalidad son bajas.

Figura 7. Pirámides de población de la comarca Sierra Norte y de la Comunidad de Madrid, 1991 y 2010



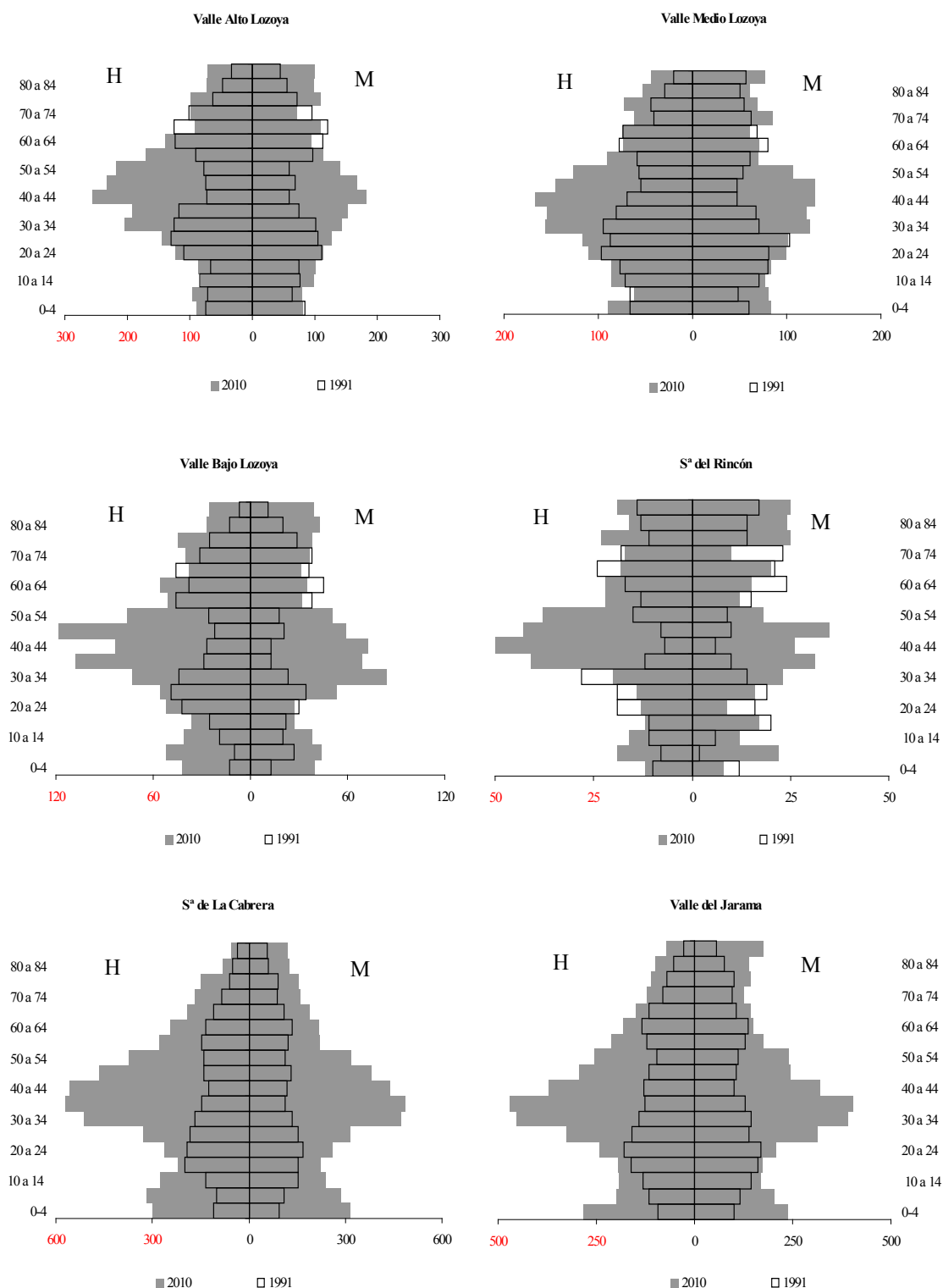
Fuente: elaboración propia a partir a partir del Fichero de Variaciones Residenciales del INE (IECM)

Como puede observarse en la figura 8, la pirámide regresiva se repite con mayor o menor grado de evolución en las distintas subcomarcas de la SNM, excepto en Sierra del Rincón, donde el envejecimiento de la población es muy acusado aun a pesar del incremento de población registrado entre 1991 y 2010.

No obstante, conviene precisar que en gran medida el envejecimiento de esta subunidad se explica también por la inexistencia de un gran núcleo de población que, como sucede con Rascafría en Valle Alto Lozoya o con Buitrago en Valle Medio Lozoya, equilibre la estructura demográfica del conjunto de la subunidad.

Por otra parte, el aumento de la población de la SNM en el periodo de referencia ha conllevado un ligero envejecimiento de ésta como consecuencia del incremento experimentado por la población mayor de 40 años. En concreto, el 51% de los 13.648 nuevos habitantes que ha ganado la SNM entre 1991 y 2010, 6.955 personas, se sitúan por encima de los 40 años, mientras que el 49% restante, 6.693 personas, lo hacen por debajo de ese umbral.

Figura 8. Pirámides de población de las subcomarcas de la Sierra Norte, 1991 y 2010



Fuente: elaboración propia a partir a partir del Fichero de Variaciones Residenciales del INE (IECM)

De esta manera, el peso de la población de menos de 40 años en la estructura demográfica de la SNM ha caído ligeramente en las dos últimas décadas, al pasar de representar el 50,9% de la población comarcal en el año 1991, al 50% en el año 2000. Ese 1% de diferencia es lo que ha aumentado el grupo de más de 40 años en la SNM entre 1991 y 2010 (cuadro 5).

Cuadro 5. Evolución porcentual de la población en la Sierra Norte de Madrid según grandes grupos de edad y subcomarcas, 1991-2010

		0-19 años (%)			20-39 años (%)			Total < 40 años (%)		
		1991	2010	Dif.	1991	2010	Dif.	1991	2010	Dif.
< 40 años	<i>Valle Alto Lozoya</i>	19,4	15,6	-3,8	28,5	26,4	-2,1	48,0	42,1	-5,9
	<i>Valle Medio Lozoya</i>	23,1	19,1	-4,1	29,2	29,0	-0,3	52,4	48,0	-4,4
	<i>Valle Bajo Lozoya</i>	15,5	17,4	1,9	27,4	28,4	1,0	42,9	45,8	2,9
	<i>Sierra del Rincón</i>	15,7	15,5	-0,2	26,9	21,9	-5,0	42,5	37,4	-5,2
	<i>Sierra Cabrera</i>	24,1	21,2	-2,9	28,8	31,2	2,4	52,9	52,4	-0,5
	<i>Valle Jarama</i>	24,6	20,2	-4,4	28,5	34,3	5,8	53,1	54,4	1,4
	<i>SNM</i>	22,3	19,4	-2,9	28,6	30,6	2,1	50,9	50,0	-0,9
	<i>C. de Madrid</i>	28,0	19,8	-8,1	31,3	32,6	1,3	59,3	52,5	-6,9
		40-64 años (%)			+ de 65 (%)			Total > 40 años (%)		
		1991	2010	Dif.	1991	2010	Dif.	1991	2010	Dif.
> 40 años	<i>Valle Alto Lozoya</i>	27,3	37,6	10,3	24,8	20,3	-4,4	52,0	57,9	5,9
	<i>Valle Medio Lozoya</i>	26,1	32,6	6,5	21,6	19,4	-2,1	47,6	52,0	4,4
	<i>Valle Bajo Lozoya</i>	30,5	34,5	3,9	26,6	19,7	-6,8	57,1	54,2	-2,9
	<i>Sierra del Rincón</i>	24,3	36,8	12,5	33,1	25,8	-7,3	57,5	62,6	5,2
	<i>Sierra Cabrera</i>	30,1	34,0	3,9	17,0	13,6	-3,4	47,1	47,6	0,5
	<i>Valle Jarama</i>	28,2	29,9	1,6	18,7	15,7	-3,0	46,9	45,6	-1,4
	<i>SNM</i>	28,3	33,3	5,1	20,8	16,6	-4,2	49,1	50,0	0,9
	<i>C. de Madrid</i>	28,8	32,8	4,0	11,9	14,7	2,8	40,7	47,5	6,9

Fuente: elaboración propia a partir del Padrón Continuo (IECM)

Esta evolución contrasta con la experimentada por el conjunto de la región, donde el 70% de la nueva población tiene más de 40 años, esto es 1,05 millones de habitantes, y el 30% restante, algo más de 450 mil personas, se sitúa por debajo de ese umbral. Esta dinámica ha tenido como resultado una fuerte caída del peso que la población más joven tenía en la estructura demográfica de la región, ya que entre

1991 y 2010 ha perdido un 7%. De esta manera, el grupo de población de menos de 40 años ha pasado de representar el 59,3% de toda la población de la Comunidad de Madrid en 1991 al 52,5% en el año 2010.

Por subcomarcas, sólo en Sierra de la Cabrera y en Valle del Jarama la mayor parte de sus nuevos habitantes son menores de 40 años. En Sierra de la Cabrera el porcentaje de nueva población menor de 40 años es del 52%, 3.089 personas, mientras que en Valle del Jarama es del 55,9%, 2.250 personas. En el resto de las subcomarcas ha sido la población de más de 40 años la que más ha crecido, representando el 51% de los nuevos habitantes de Valle Bajo Lozoya, el 61,5% de Valle Medio Lozoya, el 70% de Valle Alto y el 73,1% de Sierra del Rincón.

En cualquier caso, si realizamos un análisis más detallado de la evolución de la población comarcal atendiendo a los cuatro grandes grupos de edad contemplados en el cuadro 6 (de 0 a 19 años; de 20 a 39 años; de 40 a 64 años; y + de 65 años), podemos comprobar que ha sido el grupo de las personas con edades comprendidas entre los 40 y los 64 años el que más ha crecido en las dos últimas décadas, ya que ha pasado de representar al 28,3% del total de la población de la SNM en 1991, al 33,3% en 2010.

El segundo grupo de edad que más peso ha ganado ha sido el de las personas entre 20 y 39 años, que ha aumentado su proporción en el conjunto de la población comarcal un 2,1% en el periodo de referencia, al pasar de representar el 28,6% en 1991 al 30,6% en 2010.

En cambio, los grupos de población más joven, de 0 a 19 años, y más mayor, más de 65 años, han perdido peso en la estructura demográfica de la SNM. En concreto, el peso de los menores de 20 años ha caído casi un 3% en las dos últimas décadas, pasando del 22,3% del total en 1991 al 19,4% en 2010. Mientras, esa caída ha sido más acusada en los mayores de 65 años, que han perdido un 4,2%, al pasar de representar el 20,8% del total de la población comarcal en 1991, al 16,6% en 2010.

Esta dinámica tiene algunas similitudes y algunas diferencias con la experimentada por la población en el conjunto de la Comunidad de Madrid. Similitudes porque también a nivel regional los grupos de edad de 20 a 39 años y de 40 a 64 años han crecido en proporciones similares a como lo ha hecho en la SNM, un 1,3% en el caso del primero de estos grupos y un 4% en el caso del segundo.

En cuanto a las diferencias, cabe destacar de manera especialmente significativa la fuerte caída que experimenta el grupo de menos de 20 años en la estructura demográfica de la región, ya que ha perdido un 8,1% de representatividad en las dos últimas décadas, pasando del 28% que representaba este grupo en 1991 al 19,8% de 2010. Finalmente, el grupo de más de 65 años, al contrario de lo que ha sucedido en la SNM, ha ganado peso en la región, pasando de representar el 11,9% del total de población en 1991, al 14,7% en 2010.

En lo que respecta al comportamiento que han experimentado estos grupos de edad en cada una de las subcomarcas de la SNM, en el cuadro 6 se puede comprobar como, salvo en Valle Bajo Lozoya, en todas ellas los grupos de edad de menos de 20 años y de más de 65 años han perdido peso en distinta proporción.

Asimismo, el peso del grupo de entre 40 y 64 años en sus respectivas estructuras demográficas también ha crecido en todas ellas, siendo especialmente intenso este crecimiento en las subcomarcas de Sierra del Rincón y de Valle Alto Lozoya, mientras que el grupo de entre 20 y 39 años ha variado entre unas subcomarcas y otras, de tal forma que en Valle Alto Lozoya, Valle Medio Lozoya y Sierra del Rincón su dinámica ha sido negativa, en Valle Bajo Lozoya, Sierra de la Cabrera y Valle del Jarama ha sido positiva.

Como consecuencia de la evolución experimentada por la población de la SNM, se ha producido una alteración en diferentes tasas demográficas. En este sentido, la tasa de dependencia, que mide la carga que para la población activa representa la población inactiva, ha descendido en más de diez puntos porcentuales al pasar del 57,1% en 1991 al 46,4% en 2010. Esto sitúa a la SNM en niveles similares a los de la Comunidad de Madrid que en 2010 tenía un valor del 42,6%. Este descenso se ha producido en todas las subcomarcas aunque con distintas intensidades (cuadro 6).

Otra de las tasas que se ha visto modificada ha sido la tasa de reemplazo, que cuantifica la capacidad de recambio de la población activa de mayor edad, y que por tanto dejará de ser productiva en los próximos años, por parte de la población activa más joven. Esta tasa ha aumentado en un 16,1% a lo largo de las dos últimas décadas, al pasar del 119,8% al 125,1%, situándose también en niveles similares a la

región, ya que la Comunidad de Madrid tenía una tasa de reemplazo en 2010 del 129,7%.

Cuadro 6. Evolución de las tasas de dependencia, reemplazo y envejecimiento en la Sierra Norte y en la Comunidad de Madrid, 1991-2009

	Tasa de Dependencia (%)			Tasa de Reemplazo (%)			Tasa de Envejecimiento (%)		
	1991	2010	Dif.	1991	2010	Dif.	1991	2010	Dif.
<i>Valle Alto Lozoya</i>	66,9	46,8	-20,1	107,1	98,8	-8,2	25,6	20,3	-5,3
<i>Valle Medio Lozoya</i>	61,2	50,3	-10,8	132,4	140,8	8,4	21,6	19,4	-2,1
<i>Valle Bajo Lozoya</i>	59,2	50,9	-8,3	92,8	108,0	15,2	26,6	19,7	-6,8
<i>Sierra del Rincón</i>	74,7	60,0	-14,7	105,8	73,2	-32,6	33,1	25,8	-7,3
<i>Sierra Cabrera</i>	49,4	43,8	-5,6	129,1	121,6	-7,5	17,0	13,6	-3,4
<i>Valle Jarama</i>	55,1	45,7	-9,4	124,2	151,0	26,8	18,7	15,7	-3,0
SNM	57,1	46,4	-10,7	119,8	125,1	5,3	20,8	16,6	-4,2
C. de Madrid	44,6	42,6	-2,0	160,6	129,7	-30,8	11,9	14,7	2,8

Fuente: elaboración propia a partir del Censo de Población y del Padrón Continuo (IECM)

No obstante, como puede observarse en el cuadro 6, en contraste con lo sucedido en la SNM, donde la dinámica de este indicador ha sido positiva, en la Comunidad de Madrid la tasa de reemplazo ha seguido una dinámica regresiva. Ahora bien, conviene precisar que, al interior de la SNM ha habido subomarcas, como Valle Alto Lozoya o Sierra del Rincón, que han registrado una caída de este indicador.

Por último, la tasa de envejecimiento, que mide el peso que tiene el grupo de las personas mayores de 64 años respecto del total de la población comarcal, también ha descendido del 20,8% de 1991 al 16,6% de 2010, igualando el valor que este indicador tiene a nivel regional, que es del 14,7% en 2010. Esta tasa ha descendido en todas las subcomarcas, aunque con distinta intensidad.

En definitiva, el importante incremento de población experimentado por la SNM durante las dos últimas décadas como consecuencia de un balance migratorio positivo, ha afectado de manera directa las estructuras demográficas de la población de esta parte de la comunidad madrileña. Pero, junto a estos efectos directos, el incremento de población ha conllevado otros efectos que podemos denominar

indirectos, que tienen que ver, entre otros, con la modificación de su parque residencial.

4.3. El crecimiento del parque residencial y la consolidación de la segunda residencia

A lo largo de las últimas décadas, la vivienda en la Comunidad de Madrid ha experimentado un intenso crecimiento que, por un lado ha transformado la fisonomía de la mayor parte de sus municipios, y por otro ha servido para escenificar el cambio funcional de los territorios regionales, al mismo tiempo que como expresión de los cambios demográficos experimentados en las últimas décadas.

La expansión de la vivienda constituye así una de las expresiones más palpables del incremento de la presión demográfica sobre el territorio, por cuanto que es de suponer que a un aumento de la población le acompañe un aumento en la edificación, además de la que se vincula con el incremento del fenómeno de la segunda residencia.

En esta sentido, es especialmente significativa la evolución del parque de viviendas en la SNM. Desde 1981 y hasta 2001 el número de viviendas ha pasado de casi 7.000 a más de 27.000, lo que supone un incremento en más de 20.000 viviendas en veinte años, es decir, un incremento del parque residencial de casi el 300% (cuadro 7).

El importante incremento del parque residencial en la SNM se explica fundamentalmente a partir del fuerte desarrollo de las viviendas secundarias. En el cuadro 8 se observa como este tipo de viviendas ha tenido un crecimiento entre 1981 y 2001 que se puede calificar de espectacular, por cuanto que la tasa de variación supera ampliamente el 800% de incremento.

El número total de viviendas secundarias presentes en la SNM pasó de las 1.853 del año 1981, a las 17.730 en 2001, es decir, 15.877 nuevas viviendas secundarias en veinte años. Esta cantidad supone más del 78% de las 20.168 nuevas viviendas familiares creadas en la SNM en estas dos décadas.

Cuadro 7. Evolución del total de viviendas y tasa de crecimiento según tipología en la Sierra Norte de Madrid y en la Comunidad de Madrid, 1981, 1991 y 2001

		Sierra Norte			
		<i>Principal</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Vacía</i>	<i>Total</i>
Total	2001	7.607	17.730	1.765	27.102
	1991	5.097	10.196	1.735	17.028
	1981	4.455	1.853	626	6.934
Variación	1991-2001	2.510	7.534	30	10.074
	1981-1991	642	8.343	1.109	10.094
	1981-2001	3.152	15.877	1.139	20.168
Tasa de Crecimiento	1991-2001	49,2%	73,9%	1,7%	59,2%
	1981-1991	14,4%	450,2%	177,2%	145,6%
	1981-2001	70,8%	856,8%	181,9%	290,9%
		C. de Madrid			
		<i>Principal</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Vacía</i>	<i>Total</i>
Total	2001	1.873.671	275.705	306.556	2.455.932
	1991	1.581.426	234.224	247.404	2.063.054
	1981	1.349.399	192.976	222.787	1.765.162
Variación	1991-2001	292.245	41.481	59.152	392.878
	1981-1991	232.027	41.248	24.617	297.892
	1981-2001	524.272	82.729	83.769	690.770
Tasa de Crecimiento	1991-2001	18,50%	17,70%	23,9%	19,0%
	1981-1991	17,20%	21,40%	11,0%	16,9%
	1981-2001	38,90%	42,90%	37,6%	39,1%

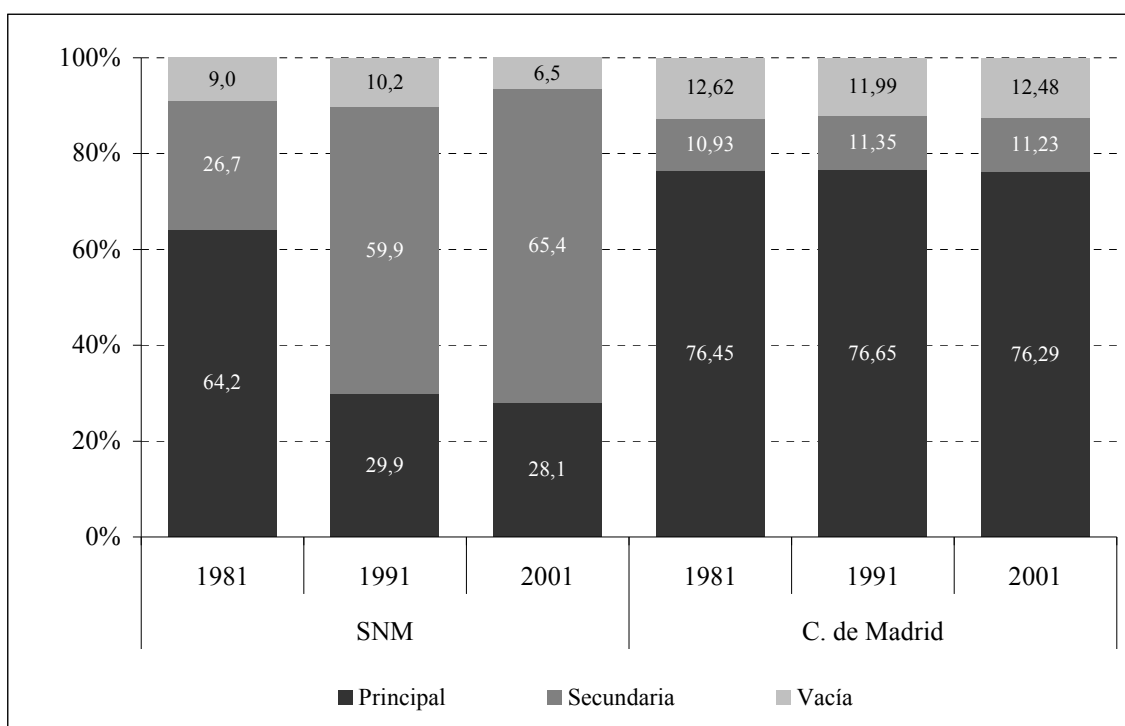
Fuente: elaboración propia a partir del Censo de Vivienda (IECM)

El resto de tipologías ha mostrado una evolución menos intensa, ya que la vivienda vacía ha mostrado una tasa de crecimiento del 181,9% y la vivienda principal del 70,8%. No obstante, mientras que la vivienda vacía registró un incremento fuerte durante la década 1981-1991, suavizando esta dinámica durante la siguiente década, la vivienda principal ha experimentado el proceso contrario, esto es, durante la década de los ochenta su crecimiento fue más moderado que durante la década de los noventa del siglo XX.

Esta evolución del parque residencial comarcal contrasta con la experimentada por el parque regional. Por un lado, el ritmo de crecimiento de las viviendas familiares en la Comunidad de Madrid durante el periodo de análisis fue del 39%, después de haber incrementado el parque total de viviendas en algo más de

690.000 unidades. Por otro lado, la vivienda secundaria también ha sido la que más ha crecido en el conjunto de la región, pero en un volumen más modesto que en la SNM, ya que su tasa de variación entre 1981 y 2001 ha sido del 42,9%. Finalmente, las tasas de crecimiento de las tipologías principal y vacía también han sido menores en la región que en la comarca.

Figura 9. Evolución de la distribución porcentual de la vivienda según tipología en la Sierra Norte de Madrid y en la Comunidad de Madrid, 1981, 1991 y 2001



Fuente: elaboración propia a partir del Censo de Vivienda (IECM)

En definitiva, podemos afirmar que durante el periodo 1981-2001 ha habido un mayor dinamismo en el parque residencial de la SNM que en el regional. La consecuencia de la dinámica residencial descrita se aprecia en la figura 9, en la que se puede observar el peso que las viviendas secundarias han adquirido en el parque de viviendas de la SNM. En 1981 esta tipología suponía el 26,7% del total. Diez años después suponían casi el 50% y en 2001 las viviendas secundarias ya eran más del 65% del total de viviendas de la SNM.

Este incremento se ha hecho en detrimento de las otras dos tipologías, de tal forma que la vivienda principal, la más importante en 1981 al suponer entonces el 64,2% del parque residencial comarcal, en 2001 se situó como la segunda en importancia con un 28,1% del total. La vivienda vacía, por su parte, ha variado su presencia entre el 6% y el 10% en el periodo de referencia.

Por tanto, el aspecto más destacado de la evolución de la estructura residencial de la comarca tiene que ver con la sustitución de la vivienda principal por la secundaria como la más numerosa de la SNM. Este proceso de cambio supone una manifestación más de la transformación de este territorio hacia su consolidación como un espacio orientado hacia el ocio y esparcimiento de las clases medias residentes en el centro de la región.

Por otra parte, esta dinámica contrasta también con la evolución seguida por la estructura regional de la vivienda, tanto porque la principal ha sido entre 1981 y 2001 la más importante en la Comunidad de Madrid, como porque el peso de esta tipología se ha mantenido estable durante el periodo indicado en torno al 76% del total de las viviendas familiares regionales.

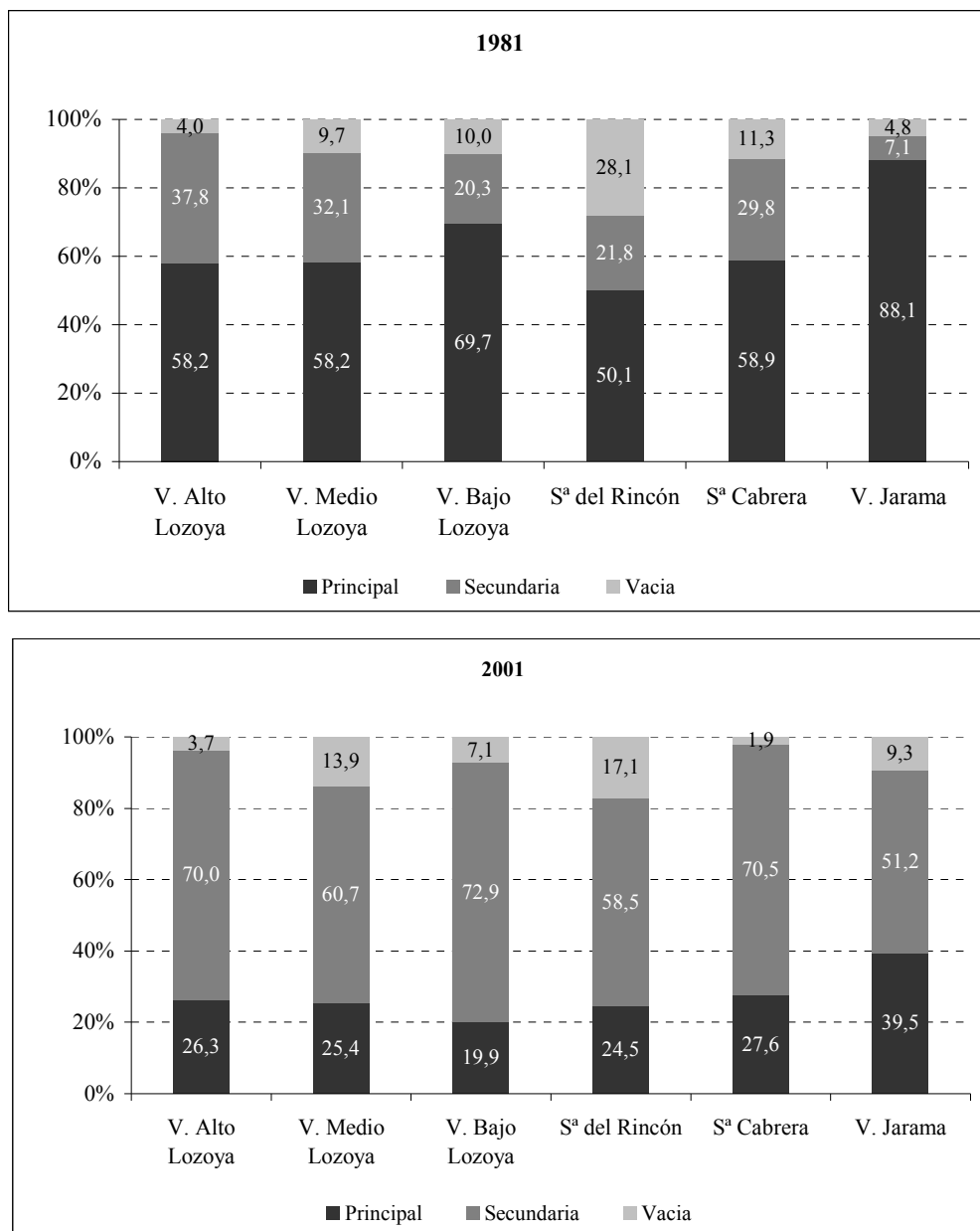
En definitiva, el fuerte proceso de transformación residencial que ha vivido la SNM entre 1981 y 2001 han tenido como resultado el aumento de su parque de viviendas y, lo que es más importante, un tendencia creciente hacia la infrautilización del mismo, ya que las viviendas secundarias y vacías han pasado de suponer el 35,7% del total en 1981, con 2.479 unidades, al 72% en 2001 con 19.495 unidades.

Las dinámicas generales de la vivienda descritas más arriba para el conjunto de la comarca se han reproducido en todas sus subcomarcas, aunque con variaciones entre unas y otras. Así, en la figura 10 se puede comprobar como en 1981 la vivienda principal era tipología mayoritaria en todas las subunidades territoriales de la SNM, si bien el peso de la misma variaba entre el 80% que representaba en Valle del Jarama y el 50% de Sierra del Rincón.

La vivienda secundaria, por su parte, aparecía como la segunda tipología más importante en la SNM, oscilando sus valores entre el 7,1% de Valle del Jarama y el 37,8% de Valle Alto Lozoya. La presencia de viviendas vacías era especialmente importante Sierra del Rincón, donde más de una cuarta parte de su parque residencial estaba desocupado a comienzos de los años ochenta del siglo pasado; en el resto los

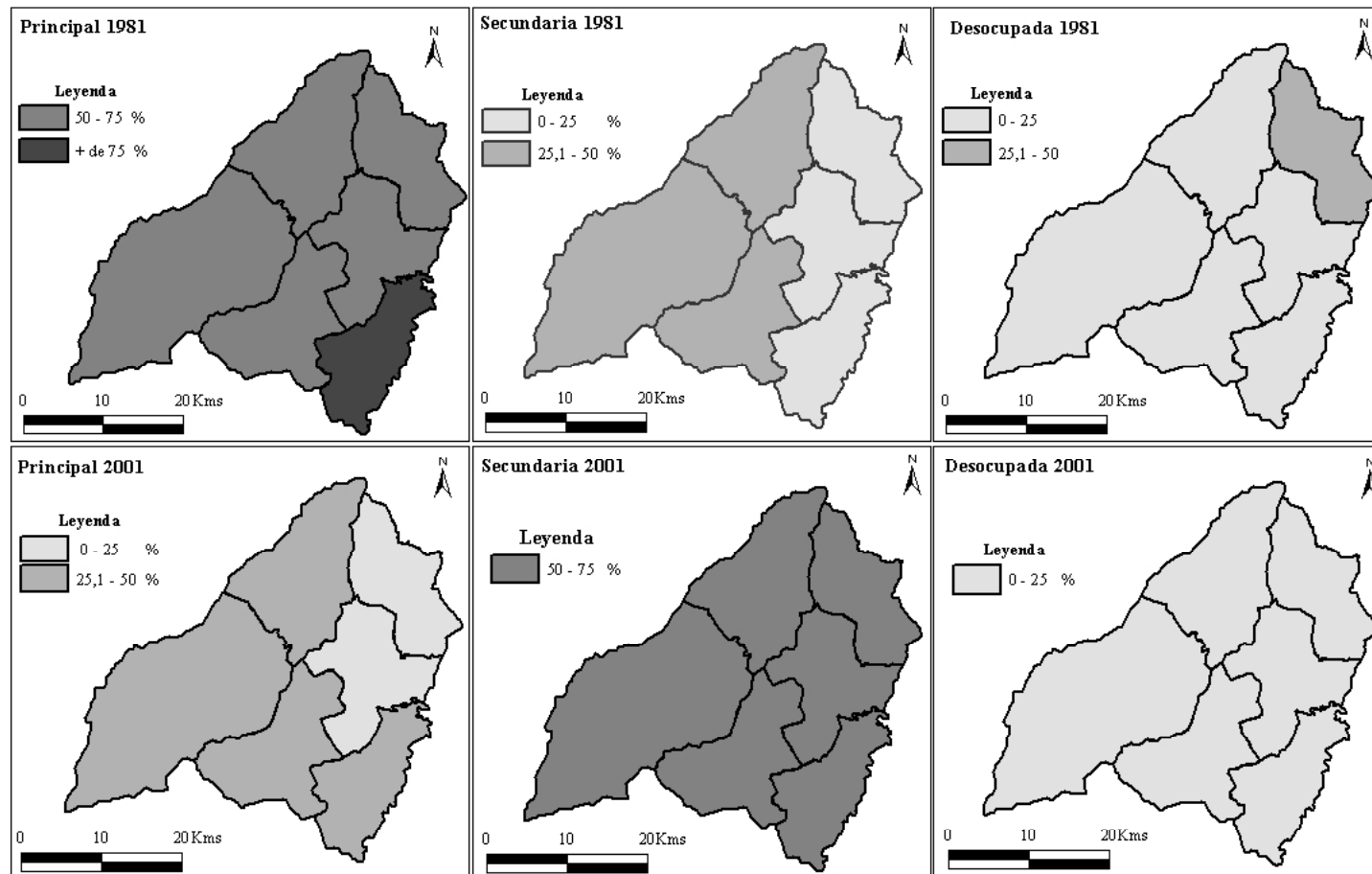
valores oscilaban en torno al 10%, excepto en Valle del Jarama donde no alcanzaba ni siquiera el 5%.

Figura 10. Evolución de la distribución porcentual de la vivienda según tipología y subcomarcas de la Sierra Norte de Madrid, 1981 y 2001



Fuente: elaboración propia a partir del Censo de Vivienda (IECM)

Mapa 6: Evolución de la vivienda familiar según tipología y subcomarca, 1981 y 2001



Fuente: elaboración propia a partir del Censo de Vivienda (IECM)

La territorialización de esta información, nos permite comprobar que, más allá del incremento generalizado experimentado por la residencia secundaria en toda esta comarca durante las últimas décadas del siglo XX, su desarrollo ha sido mucho mayor en aquellas subunidades próximas a los grandes embalses de la SNM y en las subcomarcas más próximas y accesibles a las áreas metropolitanas de la región.

Asimismo, se constata por un lado que las viviendas vacías han continuado teniendo una mayor presencia en las subcomarcas con peor accesibilidad al centro regional, y por otro que la vivienda principal ha perdido su preminencia en toda la comarca, situándose en todos los casos por el debajo del 30%, llegando a estar incluso por debajo del 20% en Sierra del Rincón, solo en Valle del Jarama se sitúa ligeramente por debajo del 40% (mapa 6).

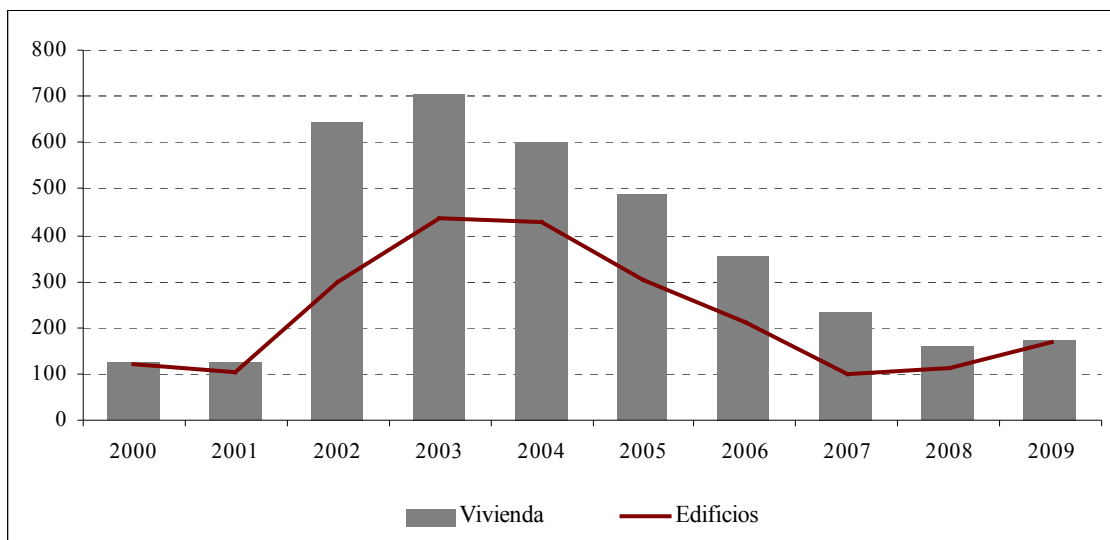
En cualquier caso, más allá de esta cuestión, los datos relativos a la evolución de la vivienda con los que podemos trabajar están, sin lugar a dudas, desfasados en el momento de redactar esta investigación. La inexistencia de fuentes estadísticas que informen durante los periodos intercensales sobre esta cuestión nos impide determinar cuál ha sido la dinámica más reciente de la estructura residencial en la SNM.

Desconocemos por tanto, si el desarrollo que las viviendas secundarias experimentaron en las últimas décadas del siglo XX ha continuado a lo largo de la primera del siglo XXI, o si por el contrario esta tendencia se ha frenado o incluso revertido a favor de la vivienda principal. Finalmente, para concluir con el apartado dedicado a la vivienda, consideramos un último factor: la evolución reciente de la actividad edificatoria. Este indicador nos permite cuando menos dimensionar la dinámica más actual de la actividad constructora en la SNM. Entre los años 2000 y 2009 se han construido unos 2.300 edificios y algo más de 3.600 viviendas en la SNM. No obstante, desde el año 2004 y hasta el año 2007 la construcción de ambos sufrió un fuerte descenso, para registrar un leve incremento en 2008 y 2009 (figura 11).

Sin embargo, el 77,8% de los edificios y el 82,6% de las viviendas de la SNM han sido construidas en sólo dos subcomarcas: Sierra de la Cabrera, con el 51,7% de los edificios y el 42% de las nuevas viviendas; y en Valle del Jarama, con el 26,1%

de los edificios y el 40,7% de las viviendas. De esta manera, las dos subcomarcas que mayor crecimiento demográfico han registrado en los últimos años, son también las que han experimentado un mayor incremento de sus respectivos parques residenciales.

Figura 11. Evolución de las viviendas y edificios a construir en la Sierra Norte de Madrid (2000-2009)



Fuente: elaboración propia a partir de la Estadística de Construcción de Edificios del Ministerio de Fomento (IECM)

Conviene asimismo precisar que este crecimiento elevado de la edificación en ambas territorios, se explica fundamentalmente por el desarrollo que esta actividad ha tenido en dos municipios, Bustarviejo en Sierra de la Cabrera, y Torrelaguna en Valle del Jarama. En el primero se construyeron el 61,6% de los edificios y el 61,5% de las viviendas construidas en Sierra de la Cabrera, esto es 726 edificios de los 1.178 que se edificaron entre 2000 y 2009 en esta subcomarca, y 934 viviendas de las 1.519 viviendas totales. Mientras, en Torrelaguna se construyeron el 81,3% de los edificios y el 70,6% de las viviendas de Valle del Jarama, es decir, 483 edificios de los 594 que se construyeron en total en esta subunidad, y 1.039 viviendas de las 1.472 viviendas totales.

Junto a estos dos núcleos hay otros tres que han tenido una actividad edificatoria menos importante, pero también reseñable en sus respectivos contextos territoriales. Nos referimos a los municipios de La Cabrera y de Venturada en la

subcomarca Sierra de la Cabrera, y a El Vellón en Valle del Jarama. En el caso de La Cabrera se han construido 92 edificios y 225 viviendas, esto es el 7,8% y el 14,8% del total subcomarcal respectivamente, y en Venturada 284 edificios y el mismo número de vivienda, que representan el 24,1% de los edificios de la subcomarca y el 18,7% de las viviendas. Por su parte, en El Vellón se han construido 105 edificios y 428 viviendas que suponen el 17,7% de las viviendas y el 29,1% de los edificios de Valle del Jarama.

Todos estos municipios se encuentran, como se recordará, entre los que han tenido un mayor crecimiento poblacional y un mayor saldo migratorio en las últimas décadas, lo que en principio podría permitir establecer una relación directa entre estos proceso. Sin embargo, y dado el reciente periodo de burbuja inmobiliaria que se ha vivido en la región durante los últimos años, sólo con la publicación de las estadísticas oficiales del próximo Censo se podrá determinar si ha existido una correlación directa entre el crecimiento del parque residencial y el crecimiento demográfico en estas subcomarcas y municipios.

En este sentido, durante el trabajo de campo hemos detectado urbanizaciones de nueva promoción que se hallan prácticamente desocupadas en la actualidad. Este tipo de promociones parecen responder más a la materialización del fenómeno especulador y del disparate urbanístico de los últimos años, que a la necesidad de cubrir la demanda residencial real de la zona. La imagen 10 es una muestra de este tipo de urbanizaciones con alto grado de desocupación, por cuanto que se halla ubicada en Bustarviejo, es decir, en un municipio con importantes crecimientos demográficos y residenciales durante la última década.

En definitiva, la evolución de la vivienda en la SNM a lo largo de las últimas décadas del siglo XX muestra la tendencia de este territorio a consolidarse como un espacio orientado hacia el ocio y el esparcimiento de una parte de las clases medias urbanas de la región, tal y como se constata a raíz del importante crecimiento registrado por las viviendas secundarias durante el periodo indicado.

La presencia de importantes láminas de agua embalsada, independientemente de la restricción de usos a la que se encuentran sometidas, así como de un paisaje ruralizado y un entorno natural cada vez más valorizados, junto con unos ayuntamientos favorables a la transformación del suelo, a pesar de las limitaciones

impuestas desde la administración regional al desarrollo urbanístico en esta comarca, son algunos de los factores que explican el desarrollo reciente de la vivienda secundaria en la SNM.

Imagen 10. Urbanización *semi-vacia* de Fuente Milano en Bustarviejo, junto a las vías del ff.cc en desuso Madrid-Burgos



Fuente: Foto del autor

Como ya hemos indicado, la ausencia de datos actualizados impide conocer si la tendencia observada hasta el año 2001 ha continuado desarrollándose o si, por el contrario, a lo largo de la última década se ha moderado o incluso invertido, con un repunte de la vivienda principal o de la vacía.

En cualquier caso, como hemos señalado más arriba, el tratamiento de los datos referidos a la actividad edificatoria durante la última década refleja un importante crecimiento de la construcción de edificios y viviendas hasta mediados de la primera década del presente siglo, aunque muy concentrado territorialmente en los

municipios más meridionales de la comarca, es decir, en aquellos que están más alejados de los grandes embalses y de los principales espacios naturales protegidos de la SNM, y por lo tanto también de las restricciones que estos elementos imponen, y que además disfrutaban de una mejor accesibilidad con el centro de la región. Se trata asimismo de los municipios donde se han producido los incrementos de población más importantes de la comarca durante las últimas décadas, como consecuencia de unos saldos migratorios positivos.

No obstante estos factores, para conocer el uso final de las nuevas viviendas habrá que esperar a la publicación de los datos ofrecidos en el próximo Censo de Vivienda 2011. Solo entonces se podrá determinar si el crecimiento reciente del parque residencial ha servido para cubrir las demandas reales de vivienda derivadas de los recientes aumentos de población en la SNM, o si han contribuido a alimentar la burbuja inmobiliaria y la especulación urbanística desarrolladas en la región y en la comarca durante los últimos años.

5. La estructura empresarial y laboral de la Sierra Norte de Madrid. El desarrollo de los servicios y sus relaciones con el cambio funcional en la región madrileña

El aspecto más destacado de la evolución experimentada por los tejidos empresarial y laboral de la SNM durante la última década ha sido su creciente proceso de terciarización, puesto de relieve mediante el aumento en el número de empresas y de trabajadores vinculados con este sector.

Para comprender esa de la SNM se utiliza información procedente de la Tesorería General de la Seguridad Social (en adelante TGSS) y del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid (IECM).

La información aportada por el primero de estos organismos, referida a los años 2000 y 2009, permite trazar la evolución reciente experimentada por las empresas y los trabajadores de la comarca y de toda la región madrileña. En este sentido, consideramos la evolución de ambas variables teniendo en cuenta la tradicional división en sectores de actividad, así como según el tipo de función predominante. La consideración de este último elemento tiene como objetivo aprehender mejor la realidad socioeconómica de la SNM y de la región madrileña

teniendo en cuenta su creciente complejidad, como consecuencia del desarrollo y diversificación durante las últimas décadas de las actividades enmarcadas hasta ahora en el sector terciario (Halbert, 2005, Méndez, Tébar y Abad, 2010a y 2011).

Partiendo de esta consideración se han agrupado las actividades económicas en torno a cuatro tipo de funciones⁷¹, elaboradas a partir de las actividades incluidas en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas de 1993 y de 2009 a dos dígitos (CNAE-93 y CNAE-09, respectivamente). La primera de ellas aglutina las actividades dedicadas a la producción propiamente dicha, mientras que los otros tres grupos reúnen actividades de servicio en función del tipo de agente principal cuyas necesidades pretendan cubrir, ya se trate de empresas, de la sociedad o de los consumidores:

- *Función de Producción*: engloba aquellas actividades que aseguran la producción de bienes tangibles (agricultura, industria, construcción)
- *Función de Intermediación*⁷²(*servicios a las empresas*): agrupa aquellos servicios empresariales que, con anterioridad o posterioridad a la producción material, aportan un valor añadido a ésta y facilitan su circulación (dirección y gestión; finanzas; seguros; servicios jurídicos; publicidad y márketing, distribución, etc.), así como aquellos otros servicios de carácter banal que sirven de apoyo a la actividad empresarial.

⁷¹ Ver Anexo

⁷² N. del A: Consideramos que esta función, para aportar una información más precisa, debería separarse en dos, distinguiendo entre una función de producción inmaterial, (servicios empresariales anteriores y posteriores a la producción material), y una función de apoyo (servicios banales). No obstante, no ha sido posible separar ambos tipos de actividad, ya que aunque la nueva CNAE-09 a 2 dígitos sí establece esa distinción, la anterior CNAE-93 a 2 dígitos, utilizada para clasificar los datos del año 2000, no diferencia entre unas y otras. En nuestro intento por homogeneizar ambas clasificaciones hemos optado por “sacrificar” la mayor diversidad que ofrece la CNAE-09, reagrupando las nuevas categorías empresariales de ésta en función de las establecidas en la CNAE-93.

- *Función Social (servicios a la población)*: aglutina por un lado los servicios destinados a la gestión de la *res pública*, y por otro los servicios dirigidos a cubrir necesidades sociales e individuales relacionadas con la salud, la educación o los servicios sociales, todos ellos cubiertos tradicionalmente por la administración pública pero que en los últimos años, y de manera especialmente significativa en la Comunidad de Madrid, tiende a ser progresivamente privatizados
- *Función de Consumo (servicios al consumidor)*: recoge todas aquellas actividades orientadas al consumo de la población, tales como el comercio, la hostelería, etc., así como aquellas otras vinculadas a los servicios personales

Por su parte, los datos del IECM se refieren a la movilidad laboral de los trabajadores por cuenta ajena residentes en la comarca y en la región. Esta información ha sido elaborada por el IECM a partir de los datos ofrecidos por la TGSS, sobre trabajadores afiliados a todos los regímenes de la Seguridad Social de la Comunidad de Madrid según municipios de residencia y de trabajo.

En definitiva, los siguientes apartados tratan de ofrecer una imagen que describa tanto la evolución como la realidad actual de las estructuras empresarial y laboral de la comarca Sierra Norte de Madrid, tanto en su conjunto como teniendo en cuenta las diferentes subcomarcas que la forman, así como en relación al ámbito regional en el que se insertan.

5.1.- Dinámica reciente de los tejidos empresarial y laboral según sectores de actividad. El crecimiento del sector terciario en la Sierra Norte de Madrid.

A lo largo de la década comprendida entre los años 2000 y 2009, el tejido empresarial de la SNM ha crecido un 14%, es decir se han creado 110 nuevas empresas, pasando de 792 unidades a comienzos de la década a las 902 del año 2009.

Cuadro 8 Evolución de la distribución porcentual de las empresas de la Sierra Norte según sectores de actividad y subcomarcas, 2000 y 2009

		VAL	VML	VBL	SR	SC	VJ	SNM	C. de Madrid
Agrario	2000	7,4	6,3	0,0	7,4	4,3	6,4	5,6	0,9
	2009	5,9	4,4	0,0	0,0	2,6	2,1	3,2	0,4
	Dif.	-1,5	-1,9	0,0	-7,4	-1,7	-4,3	-2,3	-0,6
Industria	2000	6,6	8,5	9,6	11,1	9,1	7,8	8,3	8,4
	2009	4,3	6,7	0,0	6,5	6,2	9,8	6,3	5,4
	Dif.	-2,3	-1,8	-9,6	-4,7	-2,9	2,0	-2,0	-3,0
Construcción	2000	22,1	16,9	13,5	25,9	18,6	17,6	18,6	8,6
	2009	20,3	13,3	21,3	19,4	16,6	16,0	17,1	8,9
	Dif.	-1,7	-3,6	7,8	-6,6	-2,1	-1,7	-1,5	0,4
Servicios	2000	64,0	68,3	76,9	55,6	68,0	68,1	67,6	82,1
	2009	69,5	75,6	78,7	74,2	74,7	72,2	73,4	85,3
	Dif.	5,5	7,2	1,8	18,6	6,7	4,0	5,8	3,2

VAL: Valle Alto Lozoya; VML: Valle Medio Lozoya; VBL: Valle Bajo Lozoya; SR: Sierra del Rincón; SC: Sierra de la Cabrera; VJ: Valle del Jarama

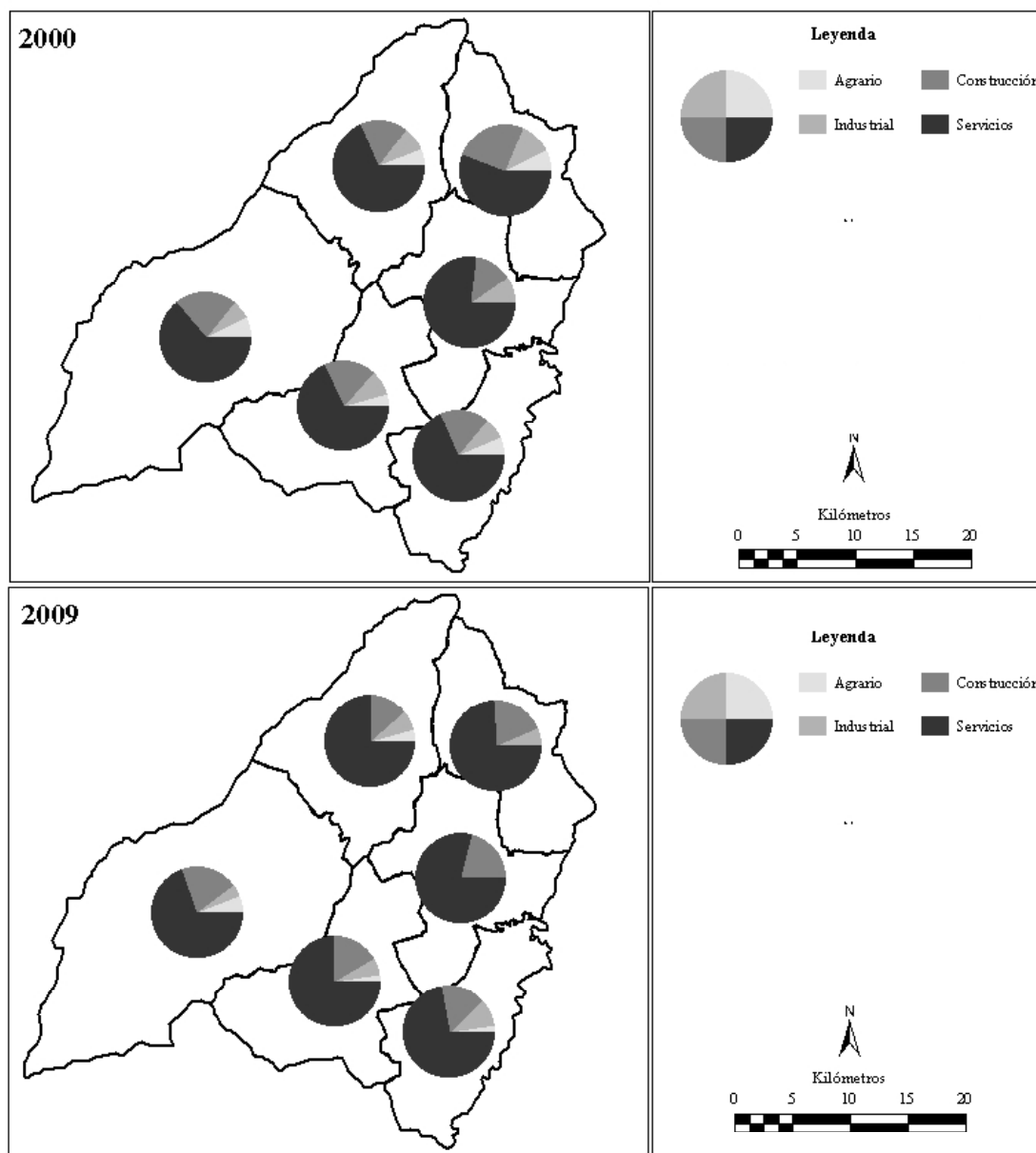
Fuente: elaboración propia a partir de la Tesorería General de la Seguridad Social

Esta evolución empresarial positiva se ha apoyado en el crecimiento experimentado en los tejidos empresariales de las subcomarcas de Sierra de la Cabrera y de Valle Alto Lozoya que, con 77 y 51 nuevas empresas creadas entre 2000 y 2009 respectivamente, se consolidan junto con Valle del Jarama como las tres principales áreas empresariales de la SNM en 2009, agrupando al 76,4% de todas las empresas de la SNM.

Desde un punto de vista sectorial, durante el periodo indicado la estructura productiva de la SNM ha reforzado el predominio de las actividades terciarias, tal y como puede comprobarse en el cuadro 8. Entre 2000 y 2009 estas han crecido casi un 6%, pasando de aglutinar al 67,6% del total de las empresas en 2000, al 73,4% en 2009.

No obstante, y aunque la tendencia reciente del tejido empresarial comarcal refuerza la especialización productiva de este territorio hacia los servicios, todavía persisten particularidades locales que alejan a la comarca del nivel de terciarización que ofrece el conjunto de la región, donde más del 85% de las empresas estaban incluidas en 2009 en este sector.

Mapa 7: Evolución de las empresas según sectores de actividad y subcomarcas de la Sierra Norte de Madrid, 2000 y 2009



Fuente: elaboración propia a partir de la Tesorería General de la Seguridad Social

Entre esas particularidades se encuentra el peso que todavía mantienen las empresas agrarias en la estructura productiva de la SNM. En el año 2009 su peso es aún del 3,2% del total, mientras que a nivel regional estas empresas apenas representan ya al 0,4% de su tejido productivo.

El otro elemento particular que presenta la estructura productiva de la SNM en relación al tejido productivo de la región, se relaciona con la relevancia que tienen el sector de la construcción, ya que en el año 2009 aglutina al 17,1% de las empresas comarcales, mientras que a nivel regional el peso de estas empresas se sitúa en el 8,9%. En cuanto a las empresas industriales, éstas presentan unos valores similares en los dos ámbitos territoriales, ya que su peso en 2009 en la SNM es del 6,3%, mientras que en la región es del 5,4%.

Por subcomarcas, en todas ha aumentado el peso de las empresas de servicios en sus respectivos tejidos empresariales, si bien ha sido en Sierra del Rincón donde este crecimiento ha tenido una mayor incidencia, al pasar de representar el 55,6%, en 2000 al 74,2% en 2009, es decir, un incremento del 18%. Por el contrario, en Valle Bajo es donde el peso de las empresas de servicios ha crecido con menor intensidad, tan solo un 1,8% al pasar del 76,9% que representaban en el año 2000, al 78,7% de 2009 (mapa 7).

En lo que respecta al sector de la construcción, éste ha perdido peso en casi todas las subcomarcas, siendo especialmente intenso ese proceso en Sierra del Rincón, donde las empresas constructoras han caído algo más de un 6%. Sólo en Valle Bajo Lozoya han aumentado su presencia, creciendo en torno al 8% durante la última década.

Las actividades industriales también han mostrado una evolución negativa en todas las subcomarcas, con la excepción de Valle del Jarama donde han crecido un 2%. La pérdida de industrias ha afectado sobre todo a la subcomarca de Valle Bajo Lozoya, donde este tipo de empresas han descendido un 9,6% entre 2000 y 2009.

Finalmente, el sector agroganadero también ha mostrado una dinámica negativa durante el periodo de referencia, si bien ésta ha sido más acusada en Sierra del Rincón, ya que estas empresas han caído más de un 7% en la última década.

En definitiva, a lo largo de la última década se ha producido la expansión del sector terciario en la comarca SNM, mientras que el resto de sectores han perdido peso en el tejido empresarial comarcal.

La especialización terciaria hacia la que se han dirigido la SNM y la Comunidad de Madrid se define también a partir del análisis de sus estructuras laborales. En este sentido, se valora a continuación la capacidad de generar empleo

que han tenido las empresas localizadas en cada uno de estos ámbitos territoriales, así como su evolución entre los años 2000 y 2009, según los cuatro grandes sectores de actividad tradicionales.

Cuadro 9. Distribución de los trabajadores en la Sierra Norte según sectores de actividad y subcomarcas, 2000 y 2009

		VAL	VML	VBL	SR	SC	VJ	SNM	C. de Madrid
Agrario	2000	11,7	6,4	1,9	8,3	4,0	5,7	6,1	0,4
	2009	9,3	4,9	1,8	5,4	2,9	3,7	4,5	0,4
	Dif.	-2,3	-1,6	-0,1	-2,9	-1,1	-1,9	-1,5	0,0
Industria	2000	5,3	10,4	34,5	4,2	14,3	7,6	11,9	12,1
	2009	5,6	4,6	0,3	2,2	5,1	8,5	5,5	9,5
	Dif.	0,3	-5,8	-34,2	-2,0	-9,2	0,9	-6,4	-2,6
Construcción	2000	26,3	11,2	17,2	27,1	20,6	20,8	19,9	9,1
	2009	22,7	8,7	19,2	12,0	19,6	14,7	16,7	7,7
	Dif.	-3,6	-2,5	1,9	-15,1	-1,0	-6,0	-3,2	-1,5
Servicios	2000	56,8	71,9	46,4	60,4	61,1	65,9	62,2	78,3
	2009	62,4	81,8	78,7	80,4	72,4	73,0	73,3	82,4
	Dif.	5,6	9,9	32,4	20,0	11,3	7,1	11,1	4,1

VAL: Valle Alto Lozoya; VML: Valle Medio Lozoya; VBL: Valle Bajo Lozoya; SR: Sierra del Rincón; SC: Sierra de la Cabrera; VJ: Valle del Jarama

Fuente: elaboración propia a partir de la Tesorería General de la Seguridad Social

De esta manera, en el año 2000 el 78,3% de la mano de obra que trabaja en la región estaba ocupada en actividades de servicios; en 2009 ese porcentaje ha aumentado hasta el 82,4%. Por detrás, la industria sigue manteniéndose como segunda actividad por volumen de empleo, aunque su influencia en la región es cada vez menor. En este sentido, el sector industrial ha perdido en la última década 15.000 trabajadores, al pasar de algo más de 284.500 empleados en el año 2000, el 12,1% del total, a unos 269.500 trabajadores en 2009, el 9,5% (cuadro 9).

La construcción se mantiene como tercer sector por mano de obra empleada, y aunque su porcentaje en la estructura laboral de la región ha decrecido entre 2000 y 2009 al pasar del 9,1% al 7,7% de la ocupación, el número total de trabajadores de la construcción se ha incrementado en la Comunidad de Madrid en la última década en más de 2.000 personas.

Por último, el sector agrario continúa siendo irrelevante a nivel regional, ya que aun a pesar de haber aumentado el número de trabajadores del sector en los últimos diez años, pasando de los 9.800 del 2000 a los 10.800 de 2009, su peso en la estructura laboral regional no ha sobrepasado en la última década el 0,5% del total.

A nivel comarcal, la tendencia hacia la monoespecialización laboral en torno a las actividades de servicios también se ha producido, por cuanto que entre 2000 y 2009 este sector incrementó su peso en la estructural laboral de la SNM en un 11,1%. Los trabajadores adscritos al mismo pasaron de representar el 62,2% del total comarcal en el año 2000 al 73,3% en 2009.

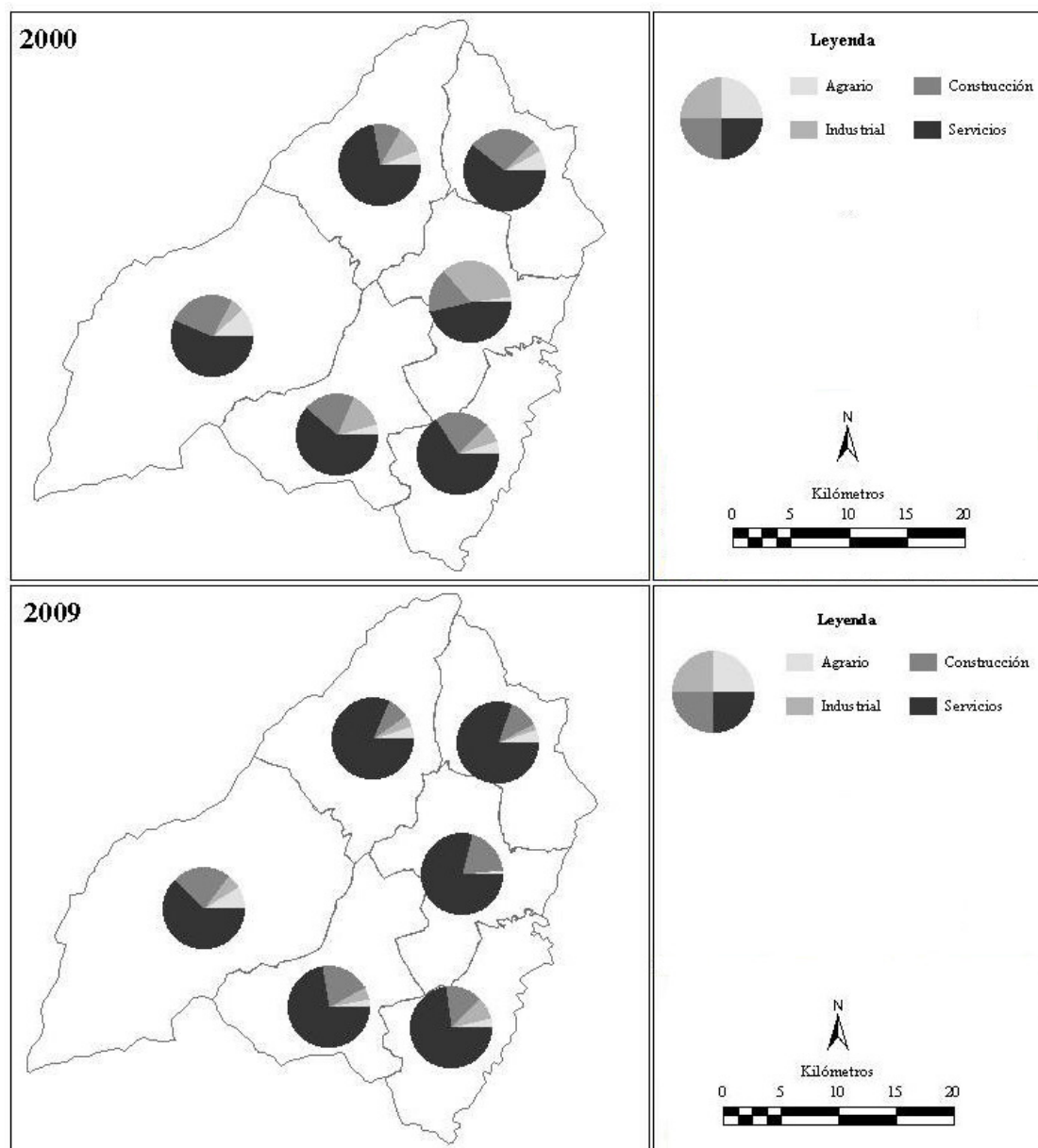
Sin embargo, mientras en el conjunto de la región el sector industrial se mantenía como el segundo en importancia por volumen de trabajadores, en la SNM este sector ya se encontraba por detrás de la construcción desde el año 2000, cuando esta último agrupaba al 19,9% de los trabajadores de la comarca, frente al 11,9% que estaban ocupados en la industria.

Diez años después, en 2009, ambas actividades han perdido peso en la estructura laboral de la SNM, pero mientras que los trabajadores de la construcción han caído un 3,2%, los vinculados a la industria han descendido un 6,4%. De este modo, la actividad constructora aglutina en 2009 al 16,7% de los trabajadores comarcales, frente al 5,5% que pertenecen a la industria.

El fuerte descenso del empleo industrial en la comarca, le ha situado en niveles similares a los del sector agrario, que ha mantenido una gran estabilidad en el empleo durante la última década en torno a los 290 trabajadores. En cualquier caso, su peso en la estructura comarcal también se ha reducido en un 1,5% al descender su representatividad desde el 6% en el año 2000 al 4,5% en el 2009.

Finalmente, cabe destacar que a nivel subcomarcal estas tendencias descritas para el conjunto de la SNM se han dado en cada una de las subcomarcas, aunque con distinto nivel de intensidad (mapa 8). De esta manera, los trabajadores vinculados al sector servicios han aumentado su peso en todas ellas entre 2000 y 2009, en valores que oscilan entre el 5,6% en Valle Alto Lozoya y el 32,4% ó el 20% de Valle Bajo Lozoya y Sierra del Rincón respectivamente.

Mapa 8. Evolución del empleo según sectores de actividad y subcomarcas de la Sierra Norte de Madrid, 2000 y 2009



Fuente: elaboración propia a partir de la Tesorería General de la Seguridad Social

Estas dinámicas positivas a lo largo de la última década han propiciado que en el año 2009 el peso de los trabajadores de este sector supongan el 81,8% de la mano de obra de la subcomarca Valle Medio Lozoya, el 80,4% en Sierra del Rincón, el 78,7% en Valle Bajo Lozoya, el 73% en Valle del Jarama, el 72,4% en Sierra de la Cabrera y el 62,4% en Valle Alto Lozoya.

La construcción es el segundo sector en importancia en todas las subcomarcas, aunque, excepto en Valle Bajo Lozoya, ha perdido peso en cada una de ellas entre 2000 y 2009. Así, en Valle Alto Lozoya ha pasado de concentrar el 26,3% de sus trabajadores en 2000 al 22,7% en 2009; en Valle Medio Lozoya del 11,2% al 8,7%; en Sierra del Rincón del 27,1% al 12%; en Sierra de la Cabrera del 21% al 20%; y en Valle del Jarama del 20,8% al 14,7%. Por su parte, en Valle Bajo Lozoya ha aumentado desde el 17,2% del año 2000 al 19,2% en 2009.

La industria ha decrecido en cuatro de las seis subcomarcas de la SNM. En concreto, los trabajadores industriales han perdido peso en las estructuras laborales de Valle Medio Lozoya al pasar de representar el 10,4% en 2000 al 4,6% en 2009; en Valle Bajo Lozoya donde ha decrecido desde el 34,5% en 2000 al 0,3% en 2009; en Sierra del Rincón ha pasado del 4,2% al 2,2%; y en Sierra de la Cabrera del 14,3% al 5,1%. Mientras, en Valle Alto Lozoya ha crecido ligeramente desde el 5,3% del año 2000 al 5,6% del año 2009, y en Valle del Jarama ha aumentado del 7,6% a comienzos de la década al 8,5% en 2009.

Por último, el sector agrario ha perdido peso en todas las subcomarcas. Así, en Valle Alto Lozoya ha pasado del 11,7% de los trabajadores en 2000 al 9,3% en 2009; en Valle Medio Lozoya del 6,4% al 4,9%; en Valle Bajo Lozoya del 1,9% al 1,8%; en Sierra del Rincón del 8,3% al 5,4%; en Sierra de la Cabrera del 4% al 2,9%; y en Valle del Jarama del 5,7% al 3,7% .

En definitiva, la evolución reciente de la estructura laboral de la comarca se ha caracterizado por el reforzamiento del sector de los servicios, y, en menor medida, también del sector de la construcción. Por el contrario, el sector agrario y sobre todo las actividades industriales han retrocedido en la última década hasta convertirse en sectores casi residuales.

En cualquier caso, más allá de este análisis sectorial, conviene analizar las transformaciones recientes experimentadas por el tejido empresarial y la mano de obra de la SNM bajo una perspectiva funcional, para determinar las características asociadas a su proceso de terciarización, así como el encaje de esta nueva realidad comarcal en sistema funcional de la región de Madrid.

5.2. Hacia la definición de un estructura productiva con predominio de las funciones sociales y de consumo

Dada la amplitud y diversidad de las actividades que están incluidas dentro del sector terciario, parece conveniente intentar diferenciarlas y avanzar así hacia una mejor delimitación de la estructura productiva de la SNM en relación con la región madrileña.

Para ello, y partiendo de los datos ofrecidos por la Tesorería General de la Seguridad Social referidos a los años 2000 y 2009, hemos llevado a cabo una reagrupación de las actividades económicas en torno a los cuatro tipo de funciones que indicamos al inicio de este apartado: *Producción*; *Intermediación*; *Social*; y *Consumo*. Cabe recordar asimismo que ha sido necesario homogeneizar las clasificaciones utilizadas en ambas fechas, por cuanto que los datos referidos al año 2000 se guían por la CNAE-93, mientras que los del año 2009 lo hacen por la nueva CNAE-09. Dicha homogeneización aparece recogida en el Anexo final de la Tesis.

En este sentido, el tejido productivo comarcal se caracteriza por el predominio de las actividades de *Consumo*, que en 2009 representan al 43,7% del total. Durante la última década el número de empresas vinculadas a esta función han aumentado en 78 unidades, lo que supone un incremento del 3,8%, pasando de las 316 empresas del año 2000, el 39,9% del total, a las 394 empresas del 2009, el 43,7% del total (cuadro 10). La mayor parte de esas empresas pertenecen al comercio minorista y a la hostelería, que han sido dos de las actividades económicas que más han crecido en la SNM.

Asimismo, esta función es la más importante en todas las subcomarcas en 2009, excepto en Sierra del Rincón, siendo especialmente significativa su presencia en Valle Alto Lozoya, con un 52,9% de sus empresas vinculadas a la misma, en Valle Medio Lozoya, con un 45,2% de sus empresas, en Sierra de la Cabrera con un 42,2% y en Valle del Jarama con un 41,8%.

No obstante, el mayor crecimiento porcentual de estas actividades durante la última década se ha producido en Valle Alto Lozoya, con un 5,1% de incremento, y en Valle del Jarama, donde su peso ha aumentado un 14,3%.

Cuadro 10. Evolución de la distribución empresarial de la Sierra Norte de Madrid según tipología de funciones y subcomarcas, 2000-2009

	2000									
	Producción		Intermediación		Social		Consumo		Total	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
<i>V. Alto Lozoya</i>	49	36,0	6	4,4	16	11,8	65	47,8	136	100
<i>V. Medio Lozoya</i>	45	31,7	11	7,7	23	16,2	63	44,4	142	100
<i>V. Bajo Lozoya</i>	12	23,1	6	11,5	11	21,2	23	44,2	52	100
<i>Sª del Rincón</i>	12	44,4	0	0,0	7	25,9	8	29,6	27	100
<i>Sª Cabrera</i>	74	32,0	22	9,5	34	14,7	101	43,7	231	100
<i>Valle Jarama</i>	65	31,9	48	23,5	35	17,2	56	27,5	204	100
SNM	257	32,4	93	11,7	126	15,9	316	39,9	792	100
C. de Madrid	37.969	17,9	42.070	19,8	19.632	9,2	112.583	53,0	212.254	100
	2009									
	Producción		Intermediación		Social		Consumo		Total	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
<i>V. Alto Lozoya</i>	57	30,5	8	4,3	23	12,3	99	52,9	187	100
<i>V. Medio Lozoya</i>	33	24,4	13	9,6	28	20,7	61	45,2	135	100
<i>V. Bajo Lozoya</i>	10	21,3	8	17,0	13	27,7	16	34,0	47	100
<i>Sª del Rincón</i>	8	25,8	0	0,0	16	51,6	7	22,6	31	100
<i>Sª Cabrera</i>	78	25,3	52	16,9	48	15,6	130	42,2	308	100
<i>Valle Jarama</i>	54	27,8	34	17,5	25	12,9	81	41,8	194	100
SNM	240	26,6	115	12,7	153	17,0	394	43,7	902	100
C. de Madrid	37.137	15,1	53.347	21,9	22.235	9,1	130.609	53,7	243.328	100
	2000-2009									
	Producción		Intermediación		Social		Consumo		Total	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
<i>V. Alto Lozoya</i>	8	-5,5	2	-0,1	7	0,5	34	5,1	51	0
<i>V. Medio Lozoya</i>	-12	-7,2	2	1,9	5	4,5	-2	0,8	-7	0
<i>V. Bajo Lozoya</i>	-2	-1,8	2	5,5	2	6,5	-7	-10,2	-5	0
<i>Sª del Rincón</i>	-4	-18,6	0	0,0	9	25,7	-1	-7,0	4	0
<i>Sª Cabrera</i>	4	-6,7	30	7,4	14	0,9	29	-1,5	77	0
<i>Valle Jarama</i>	-11	-4,0	-14	-6,0	-10	-4,3	25	14,3	-10	0
SNM	-17	-5,8	22	1,0	27	1,1	78	3,8	110	0
C. de Madrid	-832	-2,6	11.277	2,1	2.603	-0,1	18.026	0,6	31.074	0

Fuente: elaboración propia a partir de la Tesorería General de la Seguridad Social

Por detrás de las actividades de *Consumo* se sitúan las vinculadas con la *Producción*. En 2009 algo más de una cuarta de las empresas de la SNM pertenecen a este sector, aun a pesar de haber registrado una dinámica negativa entre 2000 y 2009 que le ha llevado a perder 17 empresas, un 5,8%. El mantenimiento de las

actividades ligadas a la construcción durante la última década explica por qué esta función continúa teniendo tanto peso en la comarca SNM. En todas las subcomarcas las actividades de *Producción* han perdido peso en sus respectivos tejidos empresariales, aunque con distinta intensidad.

De este modo, mientras que en Sierra del Rincón la pérdida de representatividad de esta actividad es del 18,6%, en Valle Bajo Lozoya apenas alcanza el 1,8%. En cualquier caso, en 2009 el peso de las empresas de Producción superaba en todas las subcomarcas el 20%, oscilando entre el 21,3% de Valle Bajo Lozoya y el 30,5% de Valle Alto Lozoya.

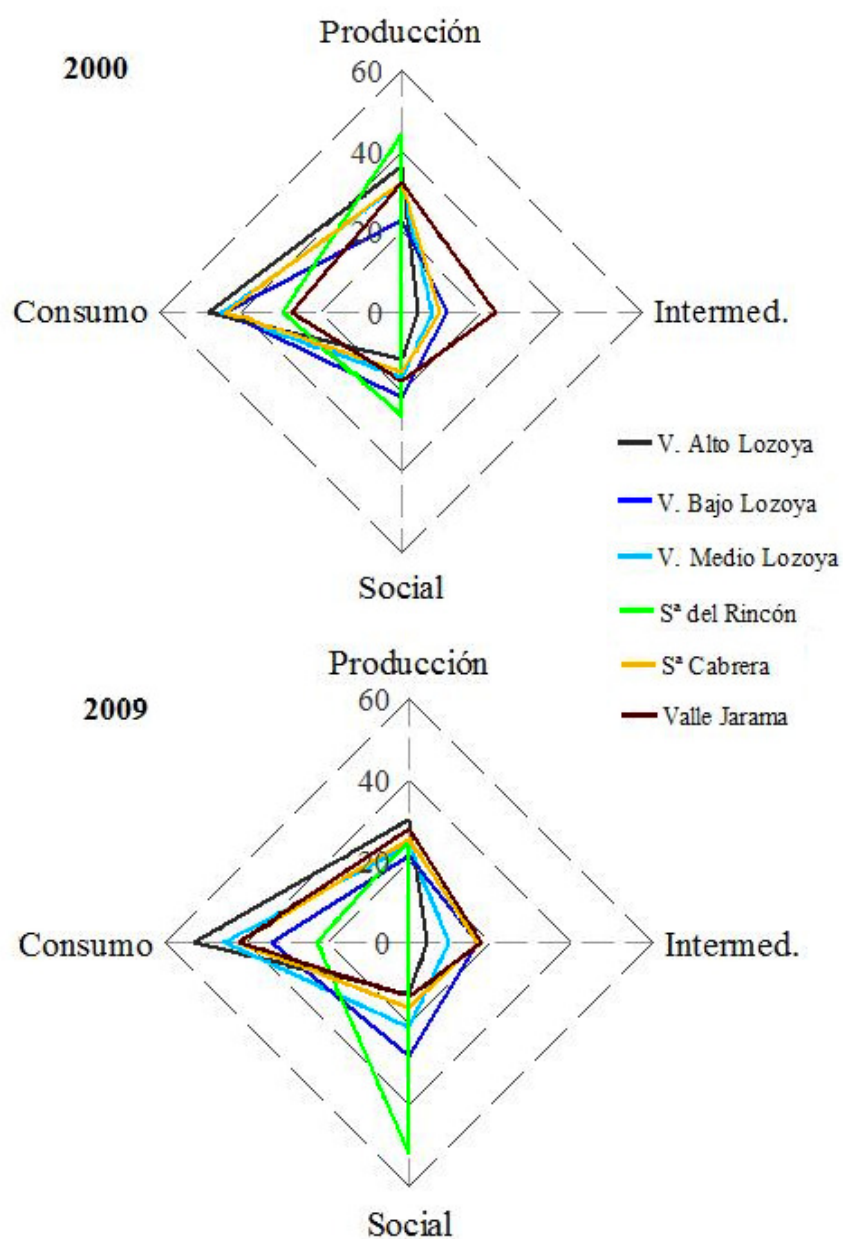
Las tareas de *Intermediación* son las siguientes en importancia dentro del perfil funcional dibujado por el tejido productivo de la SNM. En el año 2000 esta función aglutinaba al 11,7% de las empresas comarcales, mientras que una década después su peso ha crecido un 1%, agrupando en 2009 al 12,7% de las empresas.

Entre 2000 y 2009 esta actividad ha crecido en todas las subcomarcas, excepto en Valle del Jarama, donde ha retrocedido un 6%, y en Sierra del Rincón, donde las empresas de *Intermediación* no ha estado presente en los últimos diez años. En cualquier caso, en 2009 el peso de las empresas vinculadas con esta función es mayor en los sistemas productivos de Valle del Jarama, con un 17,5% de sus empresas ligadas a la *Intermediación*, en Valle Bajo Lozoya, con un 17%, y en Sierra de la Cabrera con un 16%. Por su parte, en Valle Medio Lozoya alcanzan una representatividad del 9,6% y en Valle Alto Lozoya del 4,3%.

Finalmente, las empresas relacionadas con la función de *Social* son las que cuentan con una menor presencia en la comarca, aun cuando durante el periodo de referencia han aumentado su peso en un 1,1% al pasar del 9,2% de las empresas durante el año 2000, al 10,5% en 2009. Esta variación positiva se ha debido al crecimiento de la Administración Pública en la zona.

En todas las subcomarcas estas actividades han aumentado su presencia, menos en Valle del Jarama donde han retrocedido un 4,3%. La subcomarca en la que mayor peso han adquirido este tipo de empresas ha sido en Sierra del Rincón, donde el descenso de las actividades de *Producción* se ha visto compensada por un incremento del 25,7% de las empresas con función *Social*.

Figura 12. Perfil funcional del tejido empresarial de las subcomarcas de la Sierra Norte, 2000 y 2009*



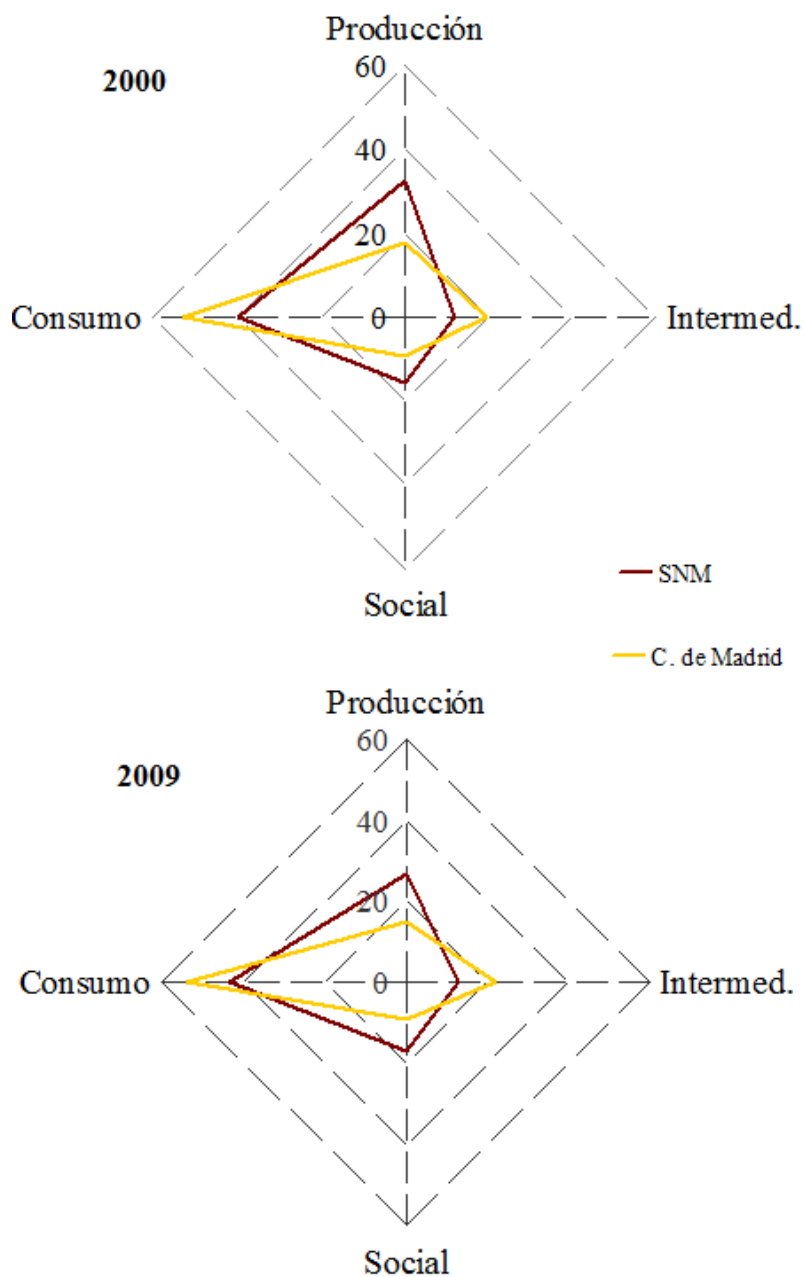
*En datos porcentuales

Fuente: elaboración propia a partir de la Tesorería General de la Seguridad Social

Este aumento ha favorecido que en 2009 las actividades de tipo Social sean las más importante en el sistema productivo de Sierra del Rincón, alcanzando una representatividad del 51,6% del total de empresas. En el resto de las subcomarcas el

peso de estas actividades oscila entre el 12,3% de Valle Alto Lozoya y el 27,7% de Valle Bajo Lozoya.

Figura 13. Perfil funcional del tejido empresarial de la Sierra Norte y la Comunidad de Madrid, 2000 y 2009*



*En datos porcentuales

Fuente: elaboración propia a partir de la Tesorería General de la Seguridad Social

En resumen, durante la última década el perfil funcional del sistema productivo comarcal se ha caracterizado por un mayor desarrollo de las actividades ligadas al *Consumo* y, en menor medida, de aquellas otras relacionadas con la función *Social* y la *Intermediación*, mientras que las actividades de *Producción* han retrocedido entre 2000 y 2009, aunque su presencia sigue siendo todavía es muy destacada en casi todas las subcomarcas.

No obstante esa dinámica general, conviene recordar que la evolución de estas funciones ha variado de unas subcomarcas a otras en función del grado de desarrollo y complejidad de sus respectivos sistemas productivos (figura 12) .

Por otra parte, a través de la figura 13 podemos comparar la evolución experimentada por el perfil funcional del sistema productivo de la SNM con la de la Comunidad de Madrid, estableciendo las diferencias entre una y otra. Así, el perfil funcional del sistema productivo regional en 2009 se caracteriza por el predominio de las actividades de *Consumo*, que suponen el 53,7% de las empresas de la Comunidad de Madrid. No obstante, el peso de esta función en el sistema productivo regional se ha estancado durante la última década, ya que apenas se incrementó en un 0,6%.

Por detrás de las actividades de *Consumo* se sitúan las empresas de *Intermediación*, que suponen el 22% del parque empresarial madrileño en 2009. Su evolución ha sido positiva durante la última década, de tal forma que su peso se ha incrementado en un 2,1%.

Las empresas relacionadas con la *Producción* suman en 2009 el 15,1% del tejido empresarial regional, después de haber perdido un 2,6% de representatividad durante el periodo de referencia. En cuanto a las actividades ligadas a la función *Social*, éstas han mantenido invariable su peso en el sistema productivo regional entre el 2000 y el 2009, en torno al 9,2% del total.

En definitiva, mientras que el sistema productivo regional ha trazado durante la última década un perfil funcional que tiende a consolidar las actividades ligadas al *Consumo* y a fortalecer las dedicadas a la *Intermediación*, en la SNM su sistema productivo tiende a especializarse en actividades vinculadas principalmente con el

Consumo, debido en gran medida al desarrollo del comercio minorista y de la hostelería en toda la comarca.

Asimismo, mientras que en el conjunto de la región las actividades ligadas a la función *Social* han permanecido estables, en la SNM su presencia ha aumentado, lo que denota un incremento de la dependencia que tiene este territorio respecto de la Administración Pública como generadora de actividad económica, especialmente en el caso de la subcomarca Sierra del Rincón.

Por último, cabe destacar la importante presencia que todavía mantienen en la SNM las empresas relacionadas con las tareas de *Producción*, ya que en 2009 suponen una cuarta parte de su tejido empresarial, aun a pesar de haber registrado una fuerte caída durante la última década. Por el contrario, en el conjunto regional estas actividades están siendo relegadas por aquellas dedicadas a la *Intermediación*.

En lo que se refiere a la evolución funcional experimentada por la mano de obra, cabe señalar que en el año 2000 la mayor parte de las personas que trabajaban en la SNM, el 37,8%, estaban ocupados en actividades vinculadas a la *Producción*. Por detrás se situaban los ocupados en actividades ligadas al *Consumo*, con un 30,9% sobre el total, los vinculados a actividades de tipo *Social*, con el 22,2% de los trabajadores de la SNM, y por último aquellos relacionados con tareas de *Intermediación*, que representaban al 9,1% del total (cuadro 11).

Una década después el perfil funcional de la mano de obra comarcal ha variado. En 2009, el 33,1% de quienes trabajan en este territorio están ocupados en actividades ligadas al *Consumo*, el 27,2% en actividades de tipo *Social*, el 26,9% se dedican a tareas de *Producción* y el 12,89% a labores de *Intermediación*.

De esta manera, entre 2000 y 2009 los trabajadores en actividades de *Producción* han descendido un 11% en la SNM, mientras que los relacionados con la *Intermediación* han aumentado en un 3,2% durante el mismo periodo de tiempo, los vinculados con actividades de *Consumo* lo han hecho en un 2,3% y los empleados en actividades de tipo *Social* en un 5%.

No obstante, conviene precisar que dentro de la SNM las estructuras productivas de las distintas subcomarcas han llevado a cabo sus propias transformaciones. De este modo, en el año 2000 había un importante volumen de trabajadores de *Producción* en todas las subcomarcas, siendo especialmente

importante en Valle Bajo Lozoya, con un 53,6% de ocupación, y en menor medida en Valle Alto Lozoya, Sierra del Rincón y Sierra de la Cabrera con niveles de ocupación del 43,2%, del 39,6% y del 38,9% respectivamente. En el resto, los trabajadores de *Producción* se situaban en torno al 30%.

Cuadro 11. Evolución de la distribución de los trabajadores de la Sierra Norte de Madrid según tipología de funciones y subcomarcas, 2000-2009

	2000									
	Producción		Intermediación		Social		Consumo		Total	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
<i>V. Alto Lozoya</i>	337	43,2	62	7,9	60	7,7	321	41,2	780	100
<i>V. Medio Lozoya</i>	240	28,1	75	8,8	276	32,3	264	30,9	855	100
<i>V. Bajo Lozoya</i>	221	53,6	30	7,3	66	16,0	95	23,1	412	100
<i>Sª del Rincón</i>	76	39,6	4	2,1	80	41,7	32	16,7	192	100
<i>Sª Cabrera</i>	555	38,9	160	11,2	235	16,5	477	33,4	1.427	100
<i>Valle Jarama</i>	379	34,1	104	9,3	343	30,8	287	25,8	1.113	100
SNM	1.808	37,8	435	9,1	1.060	22,2	1.476	30,9	4.779	100
<i>C. de Madrid</i>	509.003	21,7	743.261	31,6	431.077	18,4	665.148	28,3	2.348.489	100
	2009									
	Producción		Intermediación		Social		Consumo		Total	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
<i>V. Alto Lozoya</i>	392	37,7	40	3,8	167	16,1	440	42,3	1.039	100
<i>V. Medio Lozoya</i>	206	18,2	112	9,9	334	29,6	477	42,2	1.129	100
<i>V. Bajo Lozoya</i>	71	21,3	41	12,3	124	37,1	98	29,3	334	100
<i>Sª del Rincón</i>	55	19,9	1	0,4	193	69,9	27	9,8	276	100
<i>Sª Cabrera</i>	582	27,9	334	16,0	482	23,1	691	33,1	2.089	100
<i>Valle Jarama</i>	397	27,0	285	19,4	422	28,7	368	25,0	1.472	100
SNM	1.703	26,9	813	12,8	1.722	27,2	2.101	33,1	6.339	100
<i>C. de Madrid</i>	497.127	17,6	938.748	33,2	586.786	20,8	804.738	28,5	2.827.399	100
	2000-2009									
	Producción		Intermediación		Social		Consumo		Total	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
<i>V. Alto Lozoya</i>	55	-5,5	-22	-4,1	107	8,4	119	1,2	259	0
<i>V. Medio Lozoya</i>	-34	-9,8	37	1,1	58	-2,7	213	11,4	274	0
<i>V. Bajo Lozoya</i>	-150	-32,4	11	5,0	58	21,1	3	6,3	-78	0
<i>Sª del Rincón</i>	-21	-19,7	-3	-1,7	113	28,3	-5	-6,9	84	0
<i>Sª Cabrera</i>	27	-11,0	174	4,8	247	6,6	214	-0,3	662	0
<i>Valle Jarama</i>	18	-7,1	181	10,0	79	-2,1	81	-0,8	359	0
SNM	-105	-11,0	378	3,7	662	5,0	625	2,3	1.560	0
<i>C. de Madrid</i>	-11.876	-4,1	195.487	1,6	155.709	2,4	139.590	0,1	478.910	0

Fuente: elaboración propia a partir de la Tesorería General de la Seguridad Social

En 2009 por el contrario este tipo de empleo ha perdido peso en las estructuras laborales de todas las subcomarcas, aunque su descenso ha sido más acusado en Valle Bajo Lozoya, donde los trabajadores ligados a esta actividad han caído un 32,4%. También destacan los casos de Sierra del Rincón, con un descenso del 19,7%, y Sierra de la Cabrera, con una pérdida del 11%.

Así, las subcomarcas donde más peso tienen los trabajadores dedicados a la *Producción* en el año 2009 son Valle Alto Lozoya, con un 37,7% de ocupados, Sierra de la Cabrera, con un 27,9% de sus trabajadores y Valle del Jarama con un 27%. En el resto este tipo de ocupados se sitúan en torno al 20% de ocupación.

En lo que se refiere a los ocupados en tareas de *Intermediación*, éstos han aumentado su presencia en todas las subcomarcas excepto en Valle Alto Lozoya, con un descenso del 4,1%, y en Sierra del Rincón, donde han caído un 1,7%. Valle del Jarama ha sido en cambio donde su ascenso ha sido más importante, al crecer un 10% en el periodo de referencia.

De esta manera, en 2009 este tipo de trabajadores destacan sobre todo en Valle del Jarama, con un 19,4% de ocupados, Sierra de la Cabrera, con un 16% y Valle Bajo Lozoya con un 12,3%. En el resto, no superan el 10% del total, llegando en el caso de Sierra del Rincón a no representar ni siquiera el 0,5% de su estructura laboral.

Los ocupados en actividades de tipo *Social* han aumentado su incidencia en la estructura laboral de casi todas las subcomarcas de la SNM, siendo especialmente alto su crecimiento en Sierra del Rincón, donde han aumentado en un 28,3%, y en Valle Bajo Lozoya, donde su incremento ha sido del 21,1%. Sólo han disminuido en Valle Medio Lozoya y en Valle del Jarama, con descensos del 2,7% y del 2,1% respectivamente.

Así, en 2009 las subcomarcas que cuentan con una mayor presencia de trabajadores empleados en actividades de tipo *Social* son Sierra del Rincón, donde estos representan a más de las dos terceras partes de su estructura laboral, ya que alcanzan un valor del 69,9% del total, y en menor medida Valle Bajo Lozoya, con un 37,1% del total. En el resto de las subcomarcas su peso oscila entre el 29,6% de Valle Medio Lozoya y el 16,1% de Valle Alto Lozoya.

Finalmente, los ocupados en actividades de *Consumo* han mostrado un comportamiento dispar entre unas subcomarcas y otras. Donde más han aumentado ha sido en Valle Medio Lozoya, donde han registrado un aumento del 11,4% entre 2000 y 2009, mientras que donde más han descendido ha sido en Sierra del Rincón, con una caída del 6,9%.

En 2009, este tipo de trabajadores se localizan mayoritariamente en Valle Alto Lozoya, donde suponen el 42,3% de su mercado laboral, en Valle Medio Lozoya, donde son el 42,2%. En el resto oscilan entre el 33,1% que alcanzan en Sierra de la Cabrera, al 9,8% de Sierra del Rincón.

En definitiva, los perfiles funcionales de las subcomarcas que componen la SNM se ha transformado a lo largo de la última década de manera dispar, de tal manera que en algunas de ellas esta evolución ha llevado a la consecución de unas estructuras laborales relativamente equilibradas, como por ejemplo en Valle del Jarama o Sierra de la Cabrera, mientras que otras se ha dibujado un perfil marcado por la preeminencia de una o dos funciones frente al resto, como es el caso por ejemplo de Sierra del Rincón o de Valle Alto Lozoya (figura 14).

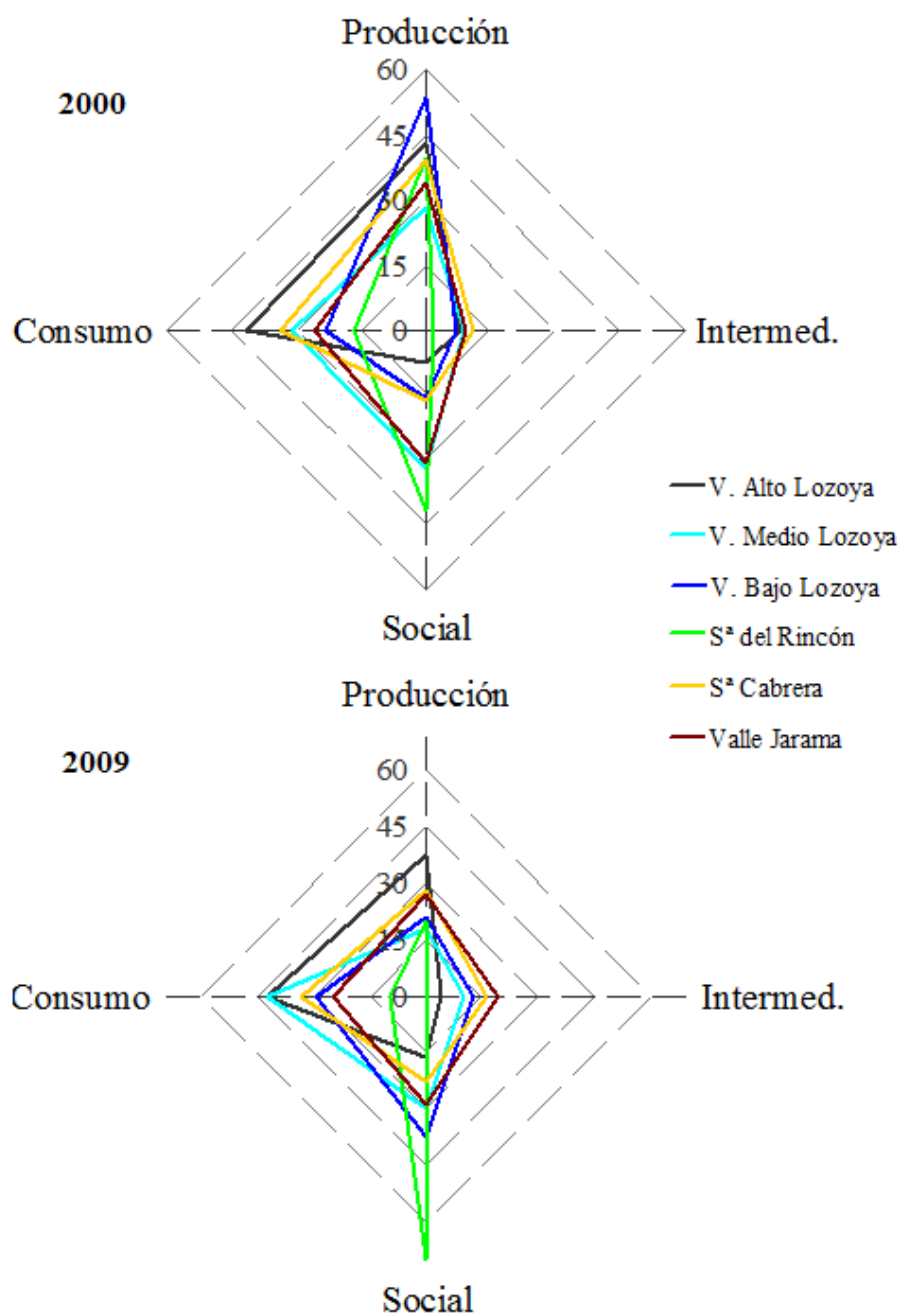
Por otro lado, la suma de los perfiles funcionales de las subcomarcas nos ofrece asimismo el perfil general de la SNM para los años 2000 y 2009. En este sentido, a través de la figura 15 se puede comparar cuál ha sido su comportamiento en los últimos diez años en relación a la evolución que ha seguido el perfil funcional de la Comunidad de Madrid.

En este sentido, se comprueba como en ambos espacios los trabajadores de la *Producción* están en retroceso. Asimismo, es de destacar las trayectorias laborales que se están desarrollando en uno y otro ámbito, ya que mientras en el conjunto de la región se ha tendido hacia un mayor desarrollo de los empleos vinculados a actividades de *Intermediación*, en la SNM se han fortalecido los relacionados con actividades de tipo *Social* y de *Consumo*

De esta manera, mientras en el conjunto de la región el empleo se está especializando en servicios a las empresas, en la SNM el empleo se está especializando por un lado en servicios a la población, mediante el fortalecimiento de la Administración Pública en la comarca como empleadora de la mano de obra, aspecto éste que ya se anunció en el apartado dedicado al análisis de la estructura

empresarial, y por otro en servicios al consumo, dirigidos fundamentalmente a satisfacer la demanda turística generada en la comarca en los últimos años.

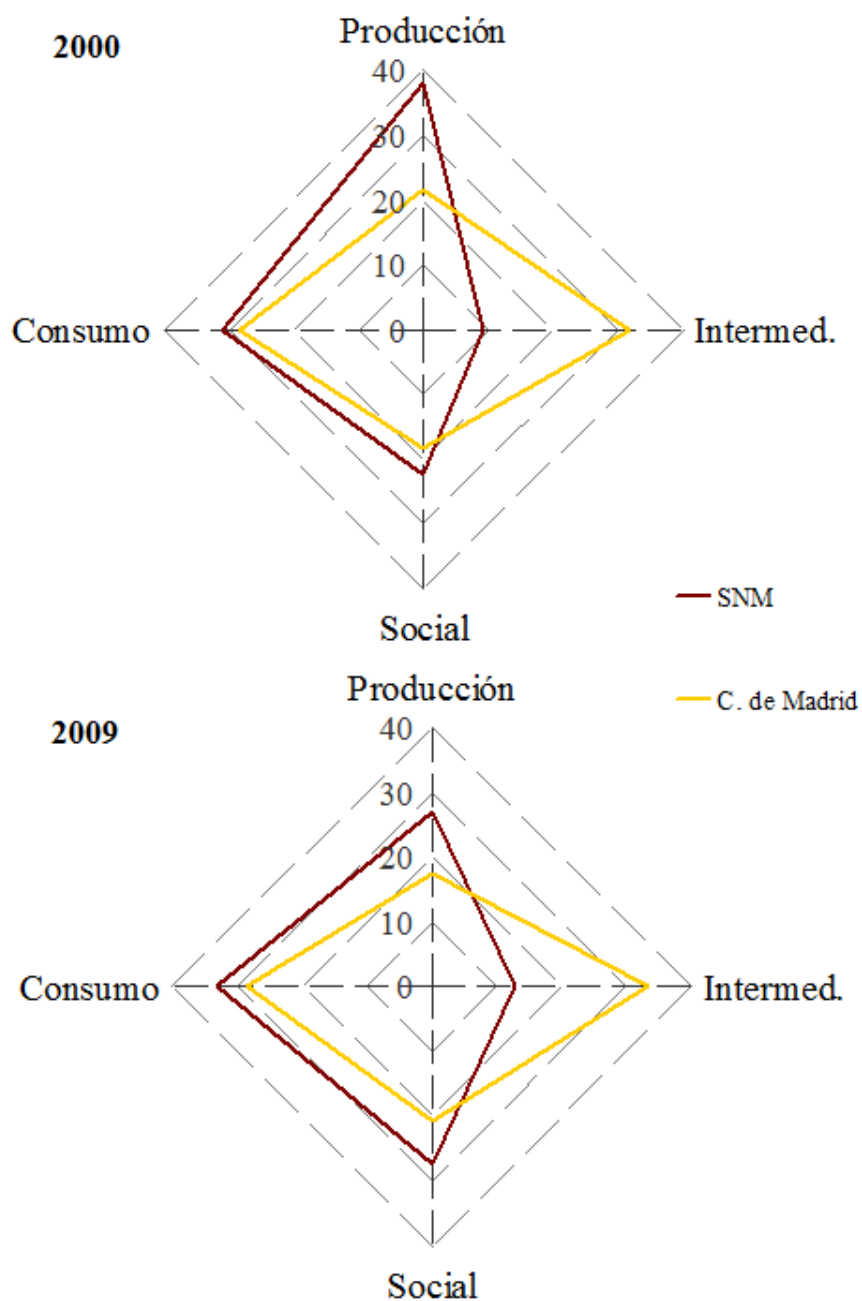
Figura 14. Perfil funcional de los trabajadores de las subcomarcas de la Sierra Norte, 2000 y 2009*



*En datos porcentuales

Fuente: elaboración propia a partir de la TGSS

Figura 15. Perfil funcional de los trabajadores de la Sierra Norte y la Comunidad de Madrid, 2000 y 2009*



*En datos porcentuales

Fuente: elaboración propia a partir de la TGSS

En resumen, la evolución seguida por las estructuras empresarial y laboral de la SNM indican la consolidación de este territorio como un ámbito que, dentro del sistema regional, tiende a especializarse en actividades empresariales ligadas al *Consumo*, fundamentalmente a través del desarrollo que a lo largo de las últimas décadas ha experimentado el pequeño comercio y la hostelería en la SNM.

Hasta aquí se han abordado aspectos relacionados con la estructura empresarial y el empleo que se localiza en la SNM y su evolución reciente. Parece conveniente tratar un último aspecto relacionado con la capacidad que tiene la comarca para atraer trabajadores externos y retener a los que son sus residentes. Para ello se utiliza la variable “movilidad laboral”, que además señala los ámbitos preferentes de origen y destino de la oferta y demanda de la mano de obra que trabaja dentro y fuera de la SNM.

5.3.- La movilidad laboral de los trabajadores residentes en la Sierra Norte.

Para la realización del análisis relativo a la movilidad de la población trabajadora residente en esta comarca se ha recurrido a los datos ofrecidos por el Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, relativos a la movilidad laboral de los trabajadores afiliados a la Seguridad Social según lugar de residencia y de trabajo para los años 2007 y 2011.

El tratamiento estadístico de esa información, cuyos resultados en valores relativos se recogen en el cuadro 12 y en el mapa 9, permite establecer hacia qué ámbitos territoriales, dentro de la Comunidad de Madrid, se han ido desplazando los afiliados residentes en la Sierra Norte para trabajar entre los años 2007 y 2011.

En este sentido, entre 2007 y 2011 el número de afiliados residentes en la comarca se ha incrementado desde las 9.957 personas del año 2009 a las 11.589 personas de 2011. En ambas fechas, el conjunto del área metropolitana, esto es los valores agregados de las coronas metropolitanas y de la ciudad de Madrid, supone el ámbito territorial de trabajo preferente para los afiliados residentes en la SNM, además de manera creciente. En el año 2007 el 51,1% de esos afiliados trabajaba en el área metropolitana; cinco años después lo hace el 55,8%.

Cuadro 12. Evolución de la movilidad laboral de los afiliados residentes en la Sierra Norte según subcomarca de residencia y lugar de trabajo, 2007-2011⁷³

Trabajo Residencia	SNM	Área Metropolitana			Resto Comunidad	TOTAL
		C. Metropolitana	Madrid	Total		
2007						
VAL	58,7	2,0	39,3	41,3	0,0	100
VML	51,1	5,8	42,1	47,9	1,0	100
VBL	42,0	0,0	58,0	58,0	0,0	100
SR	59,2	0,0	40,8	40,8	0,0	100
SC	46,3	11,9	40,5	52,4	1,3	100
VJ	41,2	14,9	40,7	55,6	3,2	100
SNM	47,4	9,6	41,5	51,1	1,5	100
C. de Madrid	0,2	32,3	63,6	95,9	3,9	100
2011						
VAL	52,8	11,1	34,8	45,9	1,4	100
VML	55,0	9,7	33,5	43,2	1,8	100
VBL	40,6	11,6	45,2	56,8	2,6	100
SR	59,1	12,0	27,1	39,2	1,7	100
SC	36,2	21,0	39,2	60,2	3,6	100
VJ	32,5	21,4	40,4	61,8	5,7	100
SNM	40,7	17,5	38,3	55,8	3,5	100
C. de Madrid	0,2	32,6	62,4	95,0	4,7	100
2007-2011						
VAL	-5,9	9,1	-4,5	4,5	1,4	0
VML	3,9	4,0	-8,6	-4,7	0,7	0
VBL	-1,4	11,6	-12,8	-1,2	2,6	0
SR	-0,1	12,0	-13,6	-1,6	1,7	0
SC	-10,1	9,1	-1,3	7,8	2,3	0
VJ	-8,7	6,5	-0,3	6,1	2,5	0
SNM	-6,7	7,9	-3,2	4,7	2,0	0
C. de Madrid	0,0	0,3	-1,1	-0,8	0,8	0

VAL: Valle Alto Lozoya; VML: Valle Medio Lozoya; VBL: Valle Bajo Lozoya; SR: Sierra del Rincón; SC: Sierra de la Cabrera; VJ: Valle del Jarama

Fuente: elaboración propia a partir del IECM

⁷³ Según indica el IECM, y como consecuencia del Secreto Estadístico, los datos ofrecidos para el año 2007 no muestran 5.610 celdas en el conjunto de la C. de Madrid, lo que supone un total de 11.119 trabajadores, el 0,4% del total de afiliados con que contaba la región, de los cuales, 1.328 trabajadores corresponden a la comarca de la Sierra Norte, el 2,4% del total comarcal. Al desconocer cuál es su distribución municipal no han sido considerados en los cálculos realizados. Tampoco se ha considerado la categoría “No Consta”. Solo se han tenido en cuenta aquellos trabajadores que viven y trabajan dentro de la Comunidad de Madrid, excluyéndose por tanto aquellos otros que viven fuera de la región pero que trabajan en la misma.

No obstante, un análisis más detallado de esta información que considere a las subcomarcas, muestra comportamientos diferenciados en el interior de la SNM respecto a este tipo de desplazamientos. Así, en las tres subcomarcas más meridionales y próximas al área metropolitana, Sierra de la Cabrera, Valle del Jarama y Bajo Valle Lozoya, estas dinámicas sí se han cumplido. De hecho, en el año 2011 más del 60% de los trabajadores residentes en Sierra de la Cabrera y en Valle del Jarama trabajan en el área metropolitana

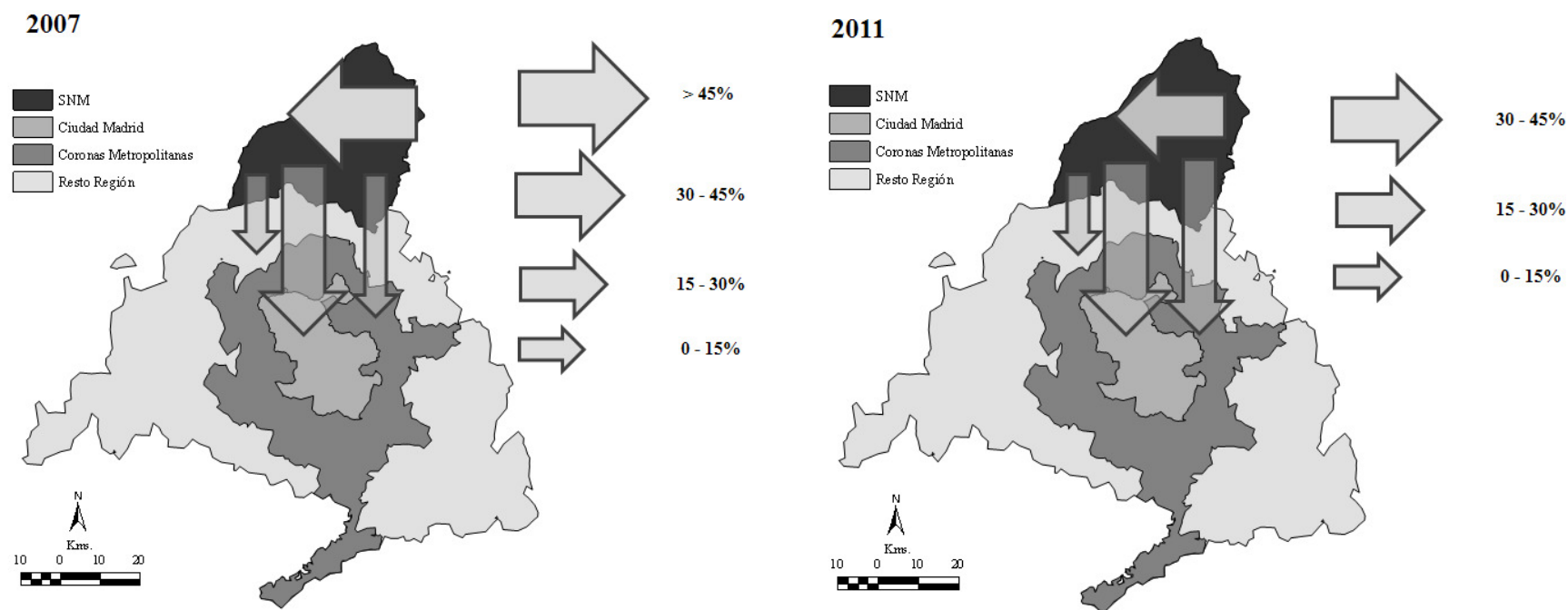
Mientras, el porcentaje de los residentes en las tres subcomarcas más septentrionales y alejadas del centro de la región, Valle Alto Lozoya, Valle Medio Lozoya y Sierra del Rincón, que trabajan en el área metropolitana se sitúa por debajo del 50%, y aunque en Valle Alto Lozoya su peso ha aumentado en 2011 hasta representar al 46% de la mano de obra residente en la misma, tanto en Valle Medio Lozoya como en Sierra del Rincón, el porcentaje de los afiliados residentes que se desplazan al área metropolitana a trabajar ha descendido en el periodo de referencia, situándose en el año 2011 en el 43,2% en la primera y en el 39,2% en la segunda.

En cualquier caso, si desagregamos estos desplazamientos laborales hacia el área metropolitana en función de los ámbitos territoriales que componen esta unidad, observamos que tanto en 2007 como en 2011 la ciudad de Madrid absorbe a la mayor parte de los residentes en la SNM, aunque su dinámica ha sido decreciente, descendiendo un 3,2% el porcentaje de los afiliados residentes en la comarca que se dirigen a la ciudad central para trabajar

Este descenso ha sido especialmente intenso en las subcomarcas de Valle Bajo Lozoya y de Sierra del Rincón, con caídas del 12,8% y del 13,6% respectivamente. En cambio, en Sierra de la Cabrera y en Valle del Jarama el retroceso de estos desplazamientos han sido del 1,3% y del 0,3% respectivamente.

En cuanto a los movimientos laborales hacia las coronas metropolitanas, estos se han incrementado en casi un 8%, siendo la corona norte la que acoge a la mayor parte de estos trabajadores. Los mayores incrementos se han producido en las subcomarcas Valle Bajo Lozoya y Sierra del Rincón, con crecimientos del 11,6% y del 12% respectivamente. Los incrementos menores han tenido lugar en Valle Medio Lozoya y en Valle del Jarama, con ascensos del 4% y del 6,5% respectivamente.

Mapa 9. Evolución de la distribución de la movilidad laboral de los trabajadores afiliados a la Seguridad Social residentes en la Sierra Norte de Madrid según ámbito territorial de trabajo, 2007 y 2011



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del IECM

Por su parte, en lo que se refiere al peso de los desplazamientos laborales en el interior de la SNM, este ha caído un 6,7%, al pasar del 47,4% que representaba en 2007 al 40,7% en 2011. Este descenso ha sido más intenso en Sierra de la Cabrera y en Valle del Jarama, donde el porcentaje de personas que viven y trabajan en la comarca ha descendido en un 10,1% y un 8,7% respectivamente. Por el contrario, en Sierra del Rincón este descenso ha sido de solo el 0,1%. Valle Medio Lozoya es la única subcomarca en la que este tipo de desplazamientos laborales ha registrado una dinámica positiva con un incremento del 4%.

Cabe señalar en cualquier caso que, tanto en Valle Alto Lozoya, como en Valle Medio Lozoya y en Sierra del Rincón, más de la mitad de sus afiliados residentes trabajan en la propia comarca, mientras que en las tres subcomarcas restantes el porcentaje de afiliados residentes ocupados en la SNM oscila en el 2011 entre el 40,6% de Valle Bajo Lozoya y el 32,5% de Valle del Jarama.

Finalmente, el peso de los afiliados residentes que se desplazan a otros puntos de la Comunidad de Madrid, diferentes a la propia SNM y al área metropolitana, ha aumentado un 2%, al pasar del 1,5% del año 2007 al 3,5% del 2011.

Por tanto, aunque las áreas metropolitanas, y dentro de éstas la ciudad de Madrid, se han convertido en el principal lugar de trabajo de la mayor parte de los trabajadores residentes en la SNM, conviene matizar este fenómeno, por cuanto que esto se produce como consecuencia del peso que, sobre el total de la mano de obra ocupada comarcal, tienen los trabajadores que viven en las subcomarcas más pobladas de la SNM: Valle del Jarama y Sierra de la Cabrera.

Como se ha indicado, más del 60% de los ocupados de ambas subunidades territoriales se desplazan en 2011 hacia las áreas centrales de la región, mientras que en las subcomarcas más alejadas y con peor accesibilidad a las áreas metropolitanas, sus trabajadores se encuentran ocupados fundamentalmente dentro de cada una de ellas

Capítulo 7. La comarca de Las Vegas. Caracterización básica y cambios recientes

1. Introducción. La interacción hombre-medio natural en la formación de la comarca de Las Vegas. Del mito a la realidad

La Comarca de Las Vegas es un amplio territorio de 1.377 kms², esto es el 17,1% del total regional. Se encuentra situado en el vértice suroriental de la Comunidad de Madrid y está compuesto por 23 municipios en los que residen algo más de 151.000 personas, esto es el 2,35% de los más de 6,3 millones de habitantes con que cuenta la región en el año 2010.

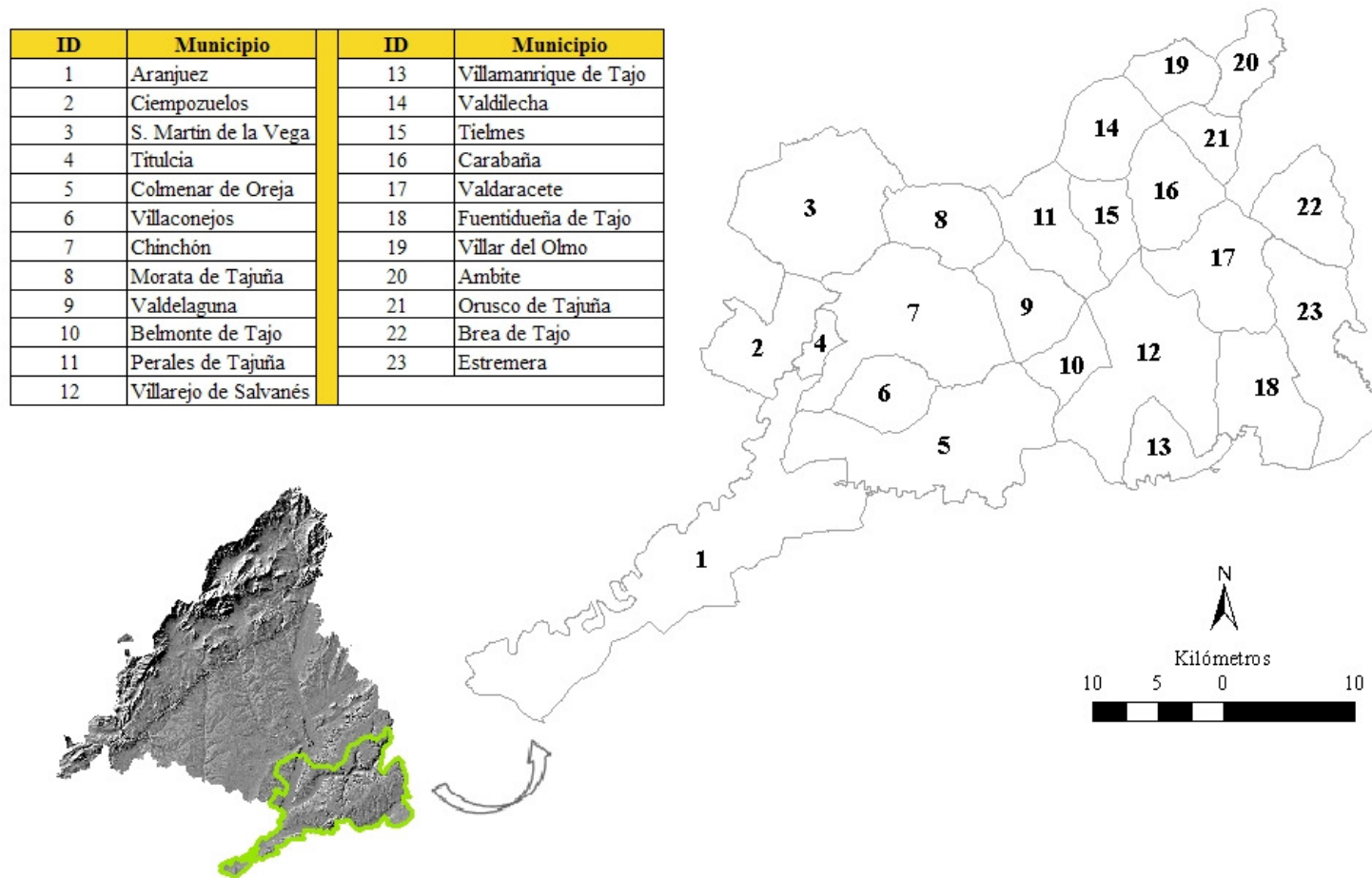
Este territorio es atravesado por algunas de las infraestructuras de transporte y comunicación más significativas de la región, como las autovías estatales A-3 y A-4, la autopista radial de peaje R-4, la línea de Cercanías ferroviarias Madrid-Aranjuez y el ramal que partiendo de ésta discurre en dirección a San Martín de la Vega.

Imagen 1. Cultivos de vid y olivo en el páramo calizo (Valdelaguna)



Fuente: Foto del autor

Mapa 1. Localización de los municipios de la comarca de las Vegas



Fuente: elaboración propia

Desde un punto de vista geomorfológico, la comarca se encuentra dominada por dos grandes estructuras del relieve: los paramos calizos, que constituyen las estribaciones orientales del páramo alcarreño, y los valles de tres de los ríos más importantes de la comunidad, el Jarama, el Tajuña y el Tajo. Además, en ambas márgenes del río Jarama aparecen también los denominados aljezares yesíferos, propios del sector meridional de la campiña madrileña, así como los característicos cortados y cantiles yesíferos que, junto con la vegetación y la fauna asociadas a ambas, están presentes en el Parque Regional del Sureste. Este espacio protegido afecta a una pequeña porción de territorio en la mitad occidental de la comarca de Las Vegas, concretamente a los municipios que se localizan a lo largo del valle del río Jarama.

Imagen 2. Cultivos de forrajeras y maizal en la vega del río Tajo aguas arriba de Aranjuez. Al fondo páramo de Ocaña



Fuente: Foto del autor

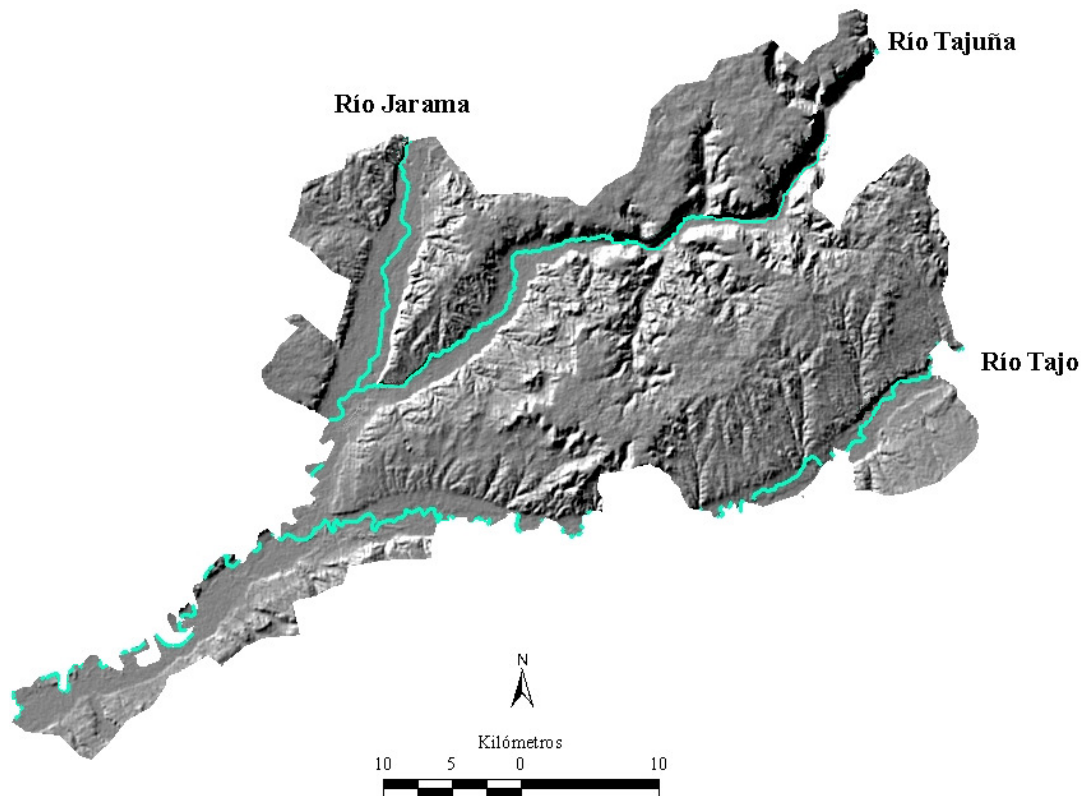
El sureste de la región ha sido durante largo tiempo un territorio marcadamente agrario⁷⁴ y todavía hoy, a pesar de los efectos territoriales derivados de la difusión de la ciudad central, conserva grandes retazos de ese pasado reciente manifestados en la pervivencia de paisajes agrícolas estrechamente vinculados con el aprovechamiento de las formas locales del relieve y de los suelos asociados a éstos. De ese modo, todavía encontramos extensos olivares salpicados de viña que, junto a las tierras de labor de secano, cubren una amplia superficie de la cima plana de los páramos. Mientras, en las vertientes y cuestas que enlazan la superficie culminante con las terrazas y valles de los ríos de la comarca, se alternan matorrales y pastos con olivares, encinares y pinares en función de las pendientes, de la calidad de los suelos y del grado de abandono de estas tierras menos productivas.

Por su parte, las vegas de los grandes ríos presentan hoy un paisaje dominado por el maizal y por los cereales forrajeros, que en pocos años han sustituido a los frutales y huertas típicos de la zona relegándolos a pequeñas explotaciones localizadas fundamentalmente a lo largo del río Tajo, y en especial en torno a la ciudad de Aranjuez, donde además se conservan sotos, jardines y dehesas herencia del pasado interés de la Corona por este enclave ribereño (Gómez Mendoza et al., 1999). Como recuerda el geógrafo López Gómez (1996, 7):

“La originalidad de la comarca se debe a los ríos Tajuña, Jarama y Tajo que la cruzan, de ahí su denominación de «Las Vegas», y propician el regadío que desde antiguo ha sido un factor importante en la economía. Los ríos han dado lugar a los extraordinarios parques y jardines, y han permitido desarrollar importantes huertas que, en el siglo XVIII, cuando Aranjuez pertenecía a la Corona, fueron verdaderos campos experimentales. Después, con la ampliación de las redes de acequias, han logrado extender los campos de cultivos regados hasta llegar a ser la zona de regadío más importante de la comunidad madrileña”.

⁷⁴ La presencia de actividad industrial en la zona ha sido secularmente débil y puntual, localizándose en unos pocos municipios (Colmenar de Oreja, Chinchón, Villarejo de Salvanés), y dependiendo en muchos casos de unos pocos emprendedores que, como Juan de Goyeneche o Ruperto Jacinto Chavarri, pusieron en marcha negocios industriales muy concretos en distintos momentos de la historia de este territorio (véase Utanda Moreno, 2004).

Mapa 2. Principales unidades del relieve y red fluvial principal en la comarca de las Vegas



Fuente: elaboración propia

Esa interacción histórica entre el hombre y su medio natural es lo que, en nuestra opinión, le otorgan personalidad a la comarca de las Vegas, permitiendo aún hoy la persistencia de paisajes rurales en el interior de la mayor región urbana del país.

De ahí que, cuando en 1995 se delimita esta comarca para la aplicación de la iniciativa comunitaria Leader II, no se utilizaron criterios territoriales, sino sectoriales. De esta manera, se recurrió a la comarcalización agrícola existente en la región durante los años noventa del siglo pasado (MAPA, 1996; Alier Gándaras et al. 2002; Aracove, 2010a), creando así una unidad espacial sobre la que implementar esta iniciativa europea sin tener en cuenta otras consideraciones territoriales.

En su definición se privilegió ante todo la función que, como despensa agraria de la región, había cumplido este espacio agrícola hasta los años cincuenta del siglo XX, sin considerarse de manera adecuada la existencia o ausencia de relaciones y dependencias históricas entre las comunidades humanas que han ocupado tradicionalmente este espacio, ni su actuación sobre el medio generando un paisaje rural característico, etc.

Por otra parte, tampoco se consideró convenientemente el encaje de esta comarca en el funcionamiento del sistema económico regional madrileño de finales del siglo XX. Desde los años sesenta éste viene transformándose progresivamente hacia la consolidación de una economía *servindustrial*, que, aunque centralizada en sus orígenes en la capital y en su periferia más próxima, desde las últimas décadas del siglo XX ha tendido hacia la desconcentración territorial selectiva de determinadas funciones, actividades económicas y población en dirección a espacios cada vez más alejados del centro de la región, sirviéndose para ello de las grandes infraestructuras de transporte y comunicación (Méndez, 2001 y Méndez, Tébar y Abad, 2011).

En este sentido, las principales carreteras y líneas ferroviarias que cruzan la comarca de las Vegas tienen un carácter radial, mientras que los ríos, verdaderos elementos articuladores de este espacio agrícola, en torno a los cuales se diseñó la comarca Leader, discurren transversalmente a los principales ejes de actividad económica que en la actualidad la atraviesan.

Por otra parte, en este nuevo escenario de desconcentración selectiva el sector agrario ha ido perdiendo peso en la economía de la Comunidad de Madrid a gran velocidad, y los territorios que dependían de la agricultura y la ganadería o se han transformado hacia una economía industrial y/o de servicios insertada en el sistema regional, o se han quedado progresivamente al margen de las dinámicas generales de la región. Ese último ha sido el caso de la mayor parte de los municipios que hoy componen la comarca de las Vegas.

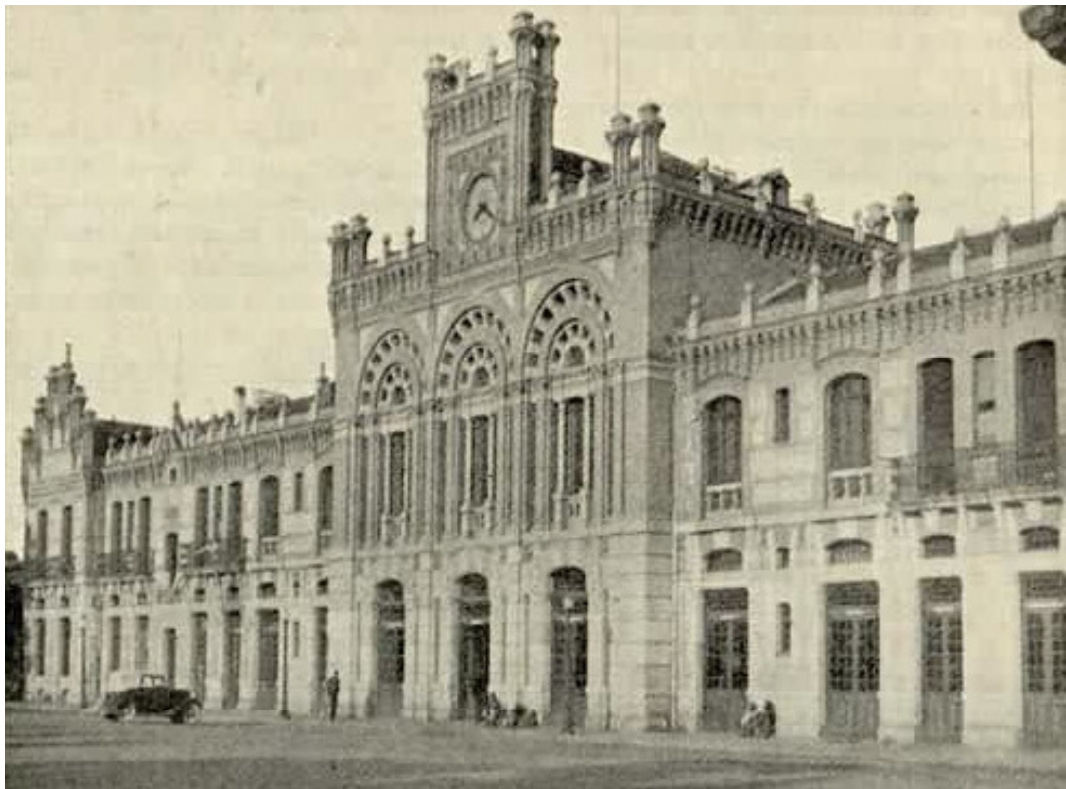
En definitiva, los elementos agrícolas resultaron fundamentales en la delimitación de esta comarca en 1996. Entonces se buscó crear una unidad territorial arbitraria para la implementación en esta parte de la región de la iniciativa Leader II. Sin embargo, los procesos de cambio y de reestructuración social y económica que

han venido produciéndose en la comunidad durante el último cuarto de siglo han puesto de manifiesto la artificialidad de la misma, al agudizarse los desequilibrios territoriales internos entre un subsector occidental de carácter metropolitano, formado por los tres municipios principales: Aranjuez, Ciempozuelos y San Martín de la Vega; y el resto de la comarca, cuya personalidad responde más al arquetipo de espacio periurbano, señalando con este término una situación en la que las relaciones funcionales son menos intensas que en los espacios metropolitanos.

2.- La dualidad territorial de la comarca de las Vegas.

El origen de esta situación de dualidad territorial en la comarca no es reciente, sino que tiene un trasfondo histórico cuyas raíces se hunden en el inicio del desarrollo industrial de la región y en el desigual impacto que sobre ambas subunidades territoriales tuvo una infraestructura clave en ese periodo: el ferrocarril.

Imagen 3. Estación de Aranjuez a comienzos del siglo XX



Fuente: www.aranjuez.com

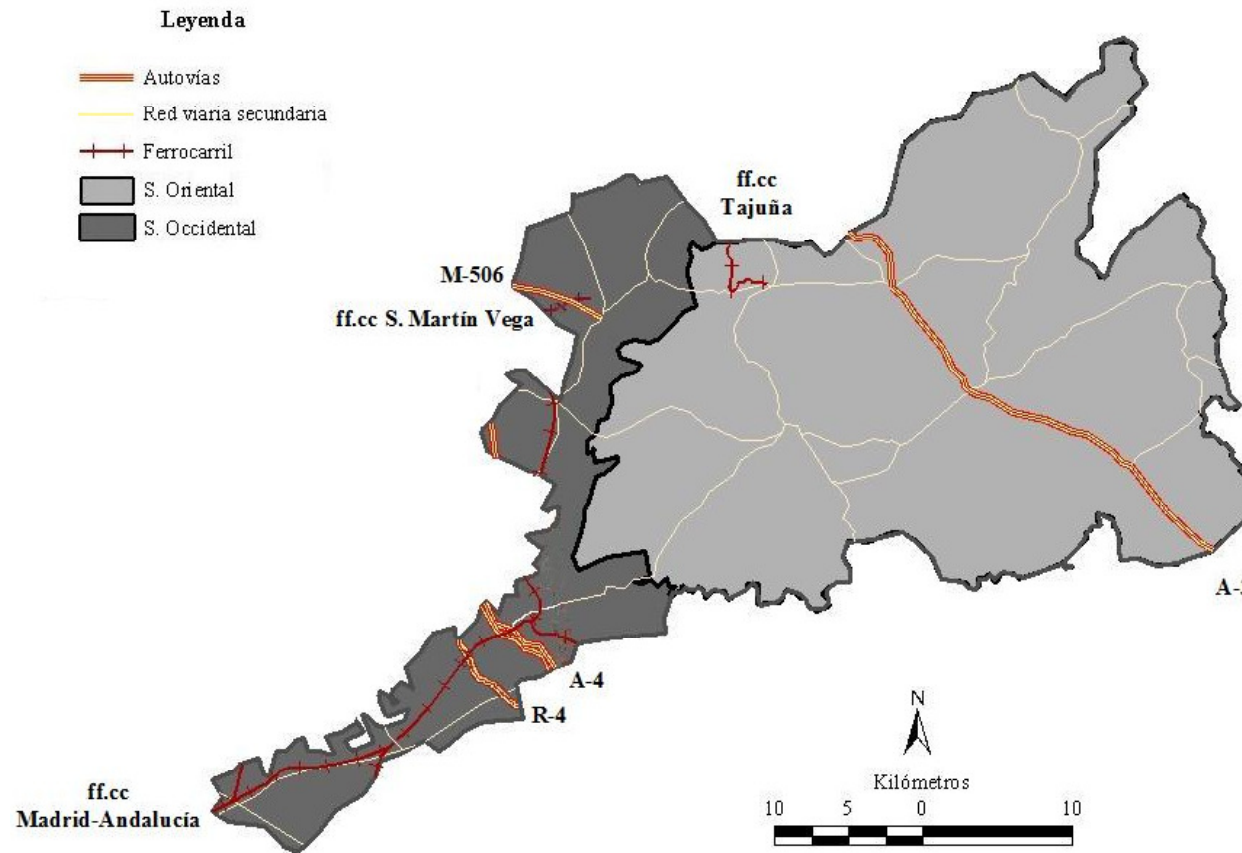
En este sentido, no cabe duda de que la temprana formación de un enclave industrial en el municipio de Aranjuez, y otro de mucha menor entidad en Ciempozuelos, se sustentó en la construcción durante la segunda mitad del sº XIX de la línea férrea que lo une desde entonces con la capital. Ésta le permitió mantener una posición hegemónica en la región hasta los años sesenta del siglo XX, cuando el inicio del desarrollismo generó una nueva geografía regional a partir de la cual la ciudad central y los municipios más próximos a ésta irán concentrando a la industria y a la población emigrante procedente de otras regiones del país.

Desde finales de los años setenta y principios de los ochenta, la línea férrea Madrid-Aranjuez vuelve a cobrar protagonismo, ya que, junto al eje formado por la antigua carretera a Andalucía, actual autovía A-4, va a facilitar el movimiento contrario, esto es, la desconcentración de personas y actividades desde Madrid y desde la primera corona metropolitana hacia la periferia regional, e incluso más allá, dando forma a uno de los ejes de expansión más potentes de la comunidad madrileña.

A estas infraestructuras *históricas* se han añadido otras complementarias durante las últimas décadas, tales como la autopista de peaje R-4, que discurre paralela a la autovía A-4 y enlaza con la orbital metropolitana M-50; la autovía regional M-506 que une San Martín de la Vega con la A-4; o la construcción del ramal de Cercanías Pinto-San Martín de la Vega que conectaba a éste último municipio con la línea Madrid-Aranjuez y que ha sido recientemente cerrado por la actual administración regional dada su escasa rentabilidad (Andreu, 2012).

Además del desarrollo de esta red de infraestructuras, a lo largo de las últimas décadas se han realizado una serie de inversiones y de proyectos, tanto de carácter público como privado, destinados a incrementar el equipamiento industrial y logístico ya existentes en los municipios de esta zona occidental de las Vegas, así como su nivel de *commodities* o servicios y equipamientos urbanos destinados a posicionar a estas ciudades de manera adecuada, en un marco de competencia urbana por la atracción de flujos de población, de visitantes y de capitales.

Mapa 3. Localización de la comarca de las Vegas. Sectores territoriales



Fuente: elaboración propia

En el primer grupo de inversiones se encontrarían entre otros el Parque Empresarial INBISA en Ciempozuelos, o la Plataforma Logística del Cerro de la Linterna en Aranjuez, ambos ubicados junto a la A-4. Además, hay algunos proyectos que o bien no terminan de desarrollarse de una manera definitiva, como es el caso del Polígono Empresarial de La Colmena, junto a la M-506 en San Martín de la Vega, o se hayan aún en una fase incipiente como es el caso del Centro Logístico Intermodal de Aranjuez (Villalba, 2011).

En cuanto al segundo tipo de inversiones, aquellas que han incrementado los equipamientos y servicios urbanos de estos municipios, cabe mencionar el Parque Temático Warner en San Martín de la Vega, aun cuando su situación actual es incierta, dada la situación económica por la que atraviesa esta dudosa inversión, que fue impulsada por el gobierno regional (Andreu, 2012). Su polémica construcción en el año 2002 implicó la puesta en marcha de los ejes infraestructurales, ya citados, de la autovía regional M-506 y del ramal de Cercanías ferroviarias hacia este municipio. En cierto modo, el Parque Warner ha sido el hito que marca la transformación de la realidad social y económica de San Martín de la Vega, es decir, su paso de municipio periurbano a núcleo metropolitano.

Asimismo, Ciempozuelos y San Martín de la Vega están afectados por uno de los espacios protegidos más emblemáticos de la Comunidad de Madrid: el *Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama*, conocido popularmente como el Parque Regional del Sureste, que fue declarado en 1994 por la Asamblea Regional.

Aunque este área natural protegida se concibió inicialmente como un espacio de amortiguación ante la expansión urbana madrileña, ésta ha acabado por someterlo a fuertes presiones que han desvirtuado la función que se le quiso atribuir en origen. De esta manera, a pesar de que el Parque Regional ocupa una superficie importante en Ciempozuelos y sobre todo en San Martín de la Vega, con el 80% de su término municipal incluido en el mismo, esto no ha servido para moderar el desarrollo de una potente industria extractiva de áridos que durante las últimas décadas ha venido socavando la ribera del río Jarama.

Imagen 4. Vista aérea del Soto de Pajares en San Martín de la Vega. Impacto ambiental por la extracción de áridos



Fuente: Google maps

No obstante, cabe precisar que desde los años noventa se llevan a cabo tareas de recuperación de las antiguas graveras, lo que ha permitido la reutilización de algunas de ellas como tierras de cultivo o como espacios de ocio. Más recientemente algunas empresas implementan estrategias de gestión que pretenden compatibilizar la extracción con el mantenimiento de la diversidad natural de este espacio, como por ejemplo es el caso de la cementera CEMEX en el Soto de Pajares, en San Martín de la Vega (imagen 4), quién impulsó en 2010 la creación de una Comisión de Sostenibilidad, integrada por sus técnicos de medioambiente, responsables políticos locales y regionales y asociaciones ecologistas, para llevar a cabo acciones que permitan compatibilizar el uso productivo de estas canteras, con otros usos de tipo educativo, social o de investigación natural.

En cualquier caso, la explotación económica sostenible del Parque es aún muy limitada y los ayuntamientos de Ciempozuelos y San Martín de la Vega no

consideran todavía esta posibilidad en sus proyectos de desarrollo económico municipales.

En cuanto a Aranjuez, el impulso que este tipo de inversiones ha experimentado ha sido más importante y ha estado más diversificado, ya que aún continúa actuando como centro rector, como cabecera comarcal, de un territorio amplio y de difícil delimitación que abarca el norte de Toledo y el sur y sureste de la Comunidad de Madrid. En este sentido, algunas de los equipamientos más destacados puestos en marcha durante los últimos años son el Hospital del Tajo, el Campus Universitario o el complejo residencial, de ocio y comercio *La Montaña*, donde existe un casino, un campo de golf y un gran centro comercial.

Asimismo, Aranjuez cuenta con un atractivo patrimonio cultural y natural que ha sido puesto en valor a partir de su declaración como *Paisaje Cultural Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO* en el año 2001 (Troitiño, 2002). Con la creación de la Fundación Aranjuez Paisaje Cultural, la ciudad intenta compaginar la conservación activa de su patrimonio con los procesos puramente metropolitanos a los que se ve sometida por su ubicación, y que han venido manifestándose a través de la presión urbanística y de los desarrollos industriales y logísticos programados para el futuro próximo.

En definitiva, el desarrollo de todas estas infraestructuras y equipamientos y servicios han coadyuvado a posicionar a los municipios de Aranjuez, Ciempozuelos y San Martín de la Vega en la corona metropolitana sur de Madrid, realidad territorial que la propia administración así reconoce y asume a través de, por ejemplo, la propuesta de NUTS 4 para la zonificación de la región, recogida en el Atlas Estadístico de la Comunidad de Madrid de 2005 (Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, 2005a), en la que dichos municipios quedan incluidos en la unidad Sur Metropolitano.

Esta realidad nos permiten también señalar que estos 3 municipios localizados en el occidental de la comarca de las Vegas presentan una dinámica diferente a la del resto, por cuanto es más propia de un área metropolitana que de un espacio periurbano. En este sentido, los 20 municipios que componen lo que hasta ahora hemos denominado “resto de la comarca”, y a los que en adelante nos

referiremos como sector o zona oriental, presentan una personalidad más marcadamente periurbana.

Su alejamiento de los principales ejes de actividad económica de la región se explican en parte por una peor conexión con Madrid y su área metropolitana. La ausencia de una línea ferroviaria de Cercanías que conecte a esta parte de la comarca con el centro de la región, dificulta su accesibilidad al mismo. Sin embargo, hay que indicar que esta parte de la región sí dispuso durante más de cien años de una línea férrea que la unía con Madrid, si bien no tuvo nunca la capacidad de estructurar y dinamizar el sureste madrileño.

El conocido como *Ferrocarril del Tajuña* inició su andadura en 1886 conectando la capital con la ciudad de Arganda del Rey. El proyecto original prolongó su trazado hasta Colmenar de Oreja con la intención de abastecer a Madrid de los cereales y demás productos agrarios cultivados en el páramo y en las vegas, especialmente la remolacha, de la que se extraía azúcar en la planta industrial de La Poveda, en Arganda del Rey. Además, también se utilizó para el transporte de la abundante caliza existente en la zona.

Imagen 5. Antigua estación de Ferrocarril del Tajuña en Tielmes



Fuente: Foto del autor

Pero, aunque el tren llegó en 1901 a Morata de Tajuña, en 1902 a Chinchón, en 1903 a Colmenar de Oreja y en 1910 amplió su trazado en dirección este hacia Perales, Tielmes, Carabaña y Orusco de Tajuña, su repercusión jamás alcanzó la de la línea Madrid-Aranjuez, porque ni contó con el respaldo de la burguesía aristocrática de la época ni consiguió generar entorno suyo una actividad industrial significativa.

Imagen 6. Transformación del trazado del antiguo Ferrocarril del Tajuña en Vía Verde a las afueras de Morata de Tajuña



Fuente: Foto del autor

Estas circunstancias, unidas a otras derivadas de la mala gestión por parte de las compañías concesionarias, de los efectos de la guerra civil o del despoblamiento progresivo que sufrió todo el área que cubría su trazado⁷⁵, acabarán provocando el cierre de la línea para el transporte de viajeros en 1953 y, posteriormente, su venta a

⁷⁵ En su época de máxima extensión, esta línea cubría el trazado entre Madrid y Colmenar de Oreja hacia el sureste y Madrid-Alocén (Guadalajara) hacia el este.

la compañía cementera Pórtland (1964), que la utilizó exclusivamente para transportar caliza y cemento entre sus plantas de El Alto, en Morata de Tajuña, y del barrio de Vicálvaro, en Madrid. En 1997, y debido a la presión urbanística a la que estaba siendo sometido el revalorizado barrio de Vicálvaro, la empresa cementera tuvo que cerrar su planta transformadora poniendo fin así definitivamente al uso minero-industrial del ferrocarril del Tajuña.

Sin embargo, la nueva funcionalidad adquirida en estos años por el sector sureste del área metropolitana ha servido también para dotar de nuevos usos al antiguo trazado ferroviario, que ha sido reutilizado en la prolongación de la línea 9 del Metro entre Madrid y el núcleo metropolitano de Arganda del Rey (1999), a las puertas de la comarca de Las Vegas, además de como Vía Verde para uso turístico en el tramo que va desde el barrio de La Poveda hasta el municipio de Ámbite, en el límite administrativo entre la Comunidad de Madrid y la provincia de Guadalajara. En total, 50 kilómetros reutilizados con una función de ocio y turística (imagen 6).

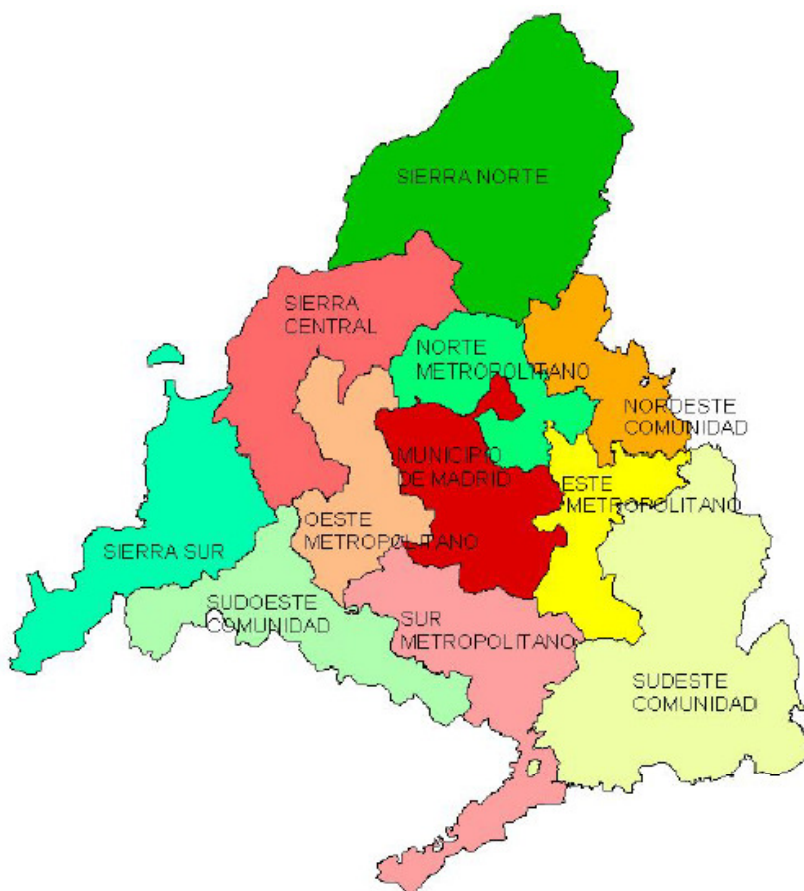
En lo que se refiere a las comunicaciones por carretera, los municipios del sector oriental de la comarca se conectan entre sí a través de la Red Secundaria y de la Red Local autonómicas, mientras que su conexión con las áreas centrales de la región se realiza fundamentalmente a través de la autovía A-3 Madrid-Valencia, excepto para los municipios más próximos al subsector occidental de la comarca, como es el caso de Titulcia y Villacanejos, que utilizan la A-4.

Este amplio sector oriental, que ha sido agrupado en la ya citada zonificación regional NUTS 4 bajo el nombre de *Sudeste Comunidad* (figura 1), junto con un conjunto de municipios localizados entre el límite noreste de Las Vegas y del corredor del Henares, queda en su mayor parte bajo la influencia de los dos principales núcleos industriales y de servicios de esta parte de la región: Arganda del Rey y Rivas-Vacía Madrid, en el eje del corredor de Levante.

Arganda es el principal núcleo industrial del sureste madrileño e históricamente ha estado muy vinculado con el desarrollo económico de la mayor parte de los municipios de este sector de Las Vegas. Como hemos señalado anteriormente, en Arganda del Rey se instalaron a principios del siglo XX plantas de almacenaje y distribución de la caliza extraída en el páramo, así como empresas

azucareras que transformaban la remolacha cultivada en las vegas del Tajuña y del Jarama.

Figura 1. Mapa de la división territorial NUTS 4 de la Comunidad de Madrid



Fuente: Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, 2010b

Sin embargo, fue durante el último tercio del siglo veinte cuando esta ciudad se industrializa intensamente reforzando su influencia sobre esta parte de la región, influencia que va a continuar en el futuro a partir de la construcción de la Plataforma Logística *Parque de Actividades Económicas* que, con más de 2,7 millones de m², pretende convertirse en una de las áreas industriales y logísticas más importantes de la región.

Rivas, por su parte, ha asumido el papel de liderazgo del sureste de Madrid más recientemente, ya que no es hasta finales de los años setenta y primeros ochenta

del siglo XX que comienza a adquirir cierta entidad, debido a la absorción de un número significativo de población procedente de la ciudad de Madrid. Los nuevos habitantes de Rivas fueron asentándose en las diferentes urbanizaciones de vivienda unifamiliar que fueron construidas al norte del término municipal buscando suelo barato a las puertas de la capital.

De esta manera, ha pasado de tener 653 habitantes en 1981 a 70.840 en 2010. Hoy día, Rivas es el principal centro de servicios en el eje de la carretera de Valencia, sobre todo en lo relativo al comercio y al ocio, aunque también cuenta con un polígono industrial de 240.000 m² y un Parque Empresarial (Rivas Futura) de 688.000 m².

Hasta la fecha, la expansión de este tipo de proyectos empresariales no se ha difundido más allá de Arganda del Rey y de Rivas Vaciamadrid, aunque la Comunidad de Madrid ha intentado impulsarlas desde 2007 mediante la presentación de una serie de propuestas de actuación, que se sustancian principalmente en los siguientes planes de desarrollo económico:

- *Plan Director de Infraestructuras Logísticas de la Comunidad de Madrid*: entre sus actuaciones se pretende la construcción de la Plataforma Intermodal *Parque de Actividades Económicas* que con 1.500 hectáreas se localiza entre los términos de Arganda del Rey, Morata de Tajuña y Perales de Tajuña. Esta infraestructuras contará con un *by-pass* ferroviario cuyo objetivo es conectar las plataformas logísticas planteadas en Aranjuez, Arganda y Torrejón de Ardoz,. Se prevé también la construcción de una gran Plataforma logística e industrial en Villarejo de Salvanés (Puerta del Mediterráneo)
- *Plan de Dinamización Económica del Sureste 2007-2010*: presentado por la Comunidad de Madrid en 2006, contaba con una inversión prevista de 230 millones de euros. Sus objetivos pasaban por cualificar este territorio y dotarlo de infraestructuras y equipamientos para estimular la inversión, la atracción de inversión y la creación de empresas, consolidar el tejido empresarial existente aumentando su competitividad y potenciar la consolidación de los sectores económicos tradicionales ligados al entorno rural de la zona.

Ninguna de las principales actuaciones recogidas en ambos planes ha sido aún ejecutada, aunque se espera que para el año 2013 se inicien las vinculadas al Plan Director de Infraestructuras Logísticas. Si finalmente estas actuaciones se llevan a cabo su repercusión en la zona será especialmente importante, no sólo porque supondrá un intento de activación económica del eje de la A-3 en su tramo madrileño como área logística, sino por la profunda transformación que tendrán sobre la personalidad de un territorio periurbano donde el sector agrario, aunque en decadencia, está todavía muy presente en la economía, en la sociedad y en los paisajes de sus municipios.

En definitiva, podemos afirmar que la comarca de las Vegas presenta en la actualidad dos sectores territoriales diferenciados. Ésta es una realidad que ya ha sido señalada por otros autores cuyo trabajo se ha centrado con anterioridad sobre este territorio (Utanda Moreno, 1996, 107), e incluso, como hemos indicado, es asumida por la propia administración regional en su zonificación NUTS 4.

Considerando esa dualidad territorial, el presente capítulo tiene por objetivo analizar las transformaciones demográficas, sociales y económicas que a lo largo de las dos últimas décadas han modificado la realidad de esta comarca, así como su relación con las transformaciones estructurales que han afectado al conjunto del sistema regional madrileño desde finales del siglo pasado.

3. La dinámica demográfica reciente y sus componentes en la comarca de las Vegas

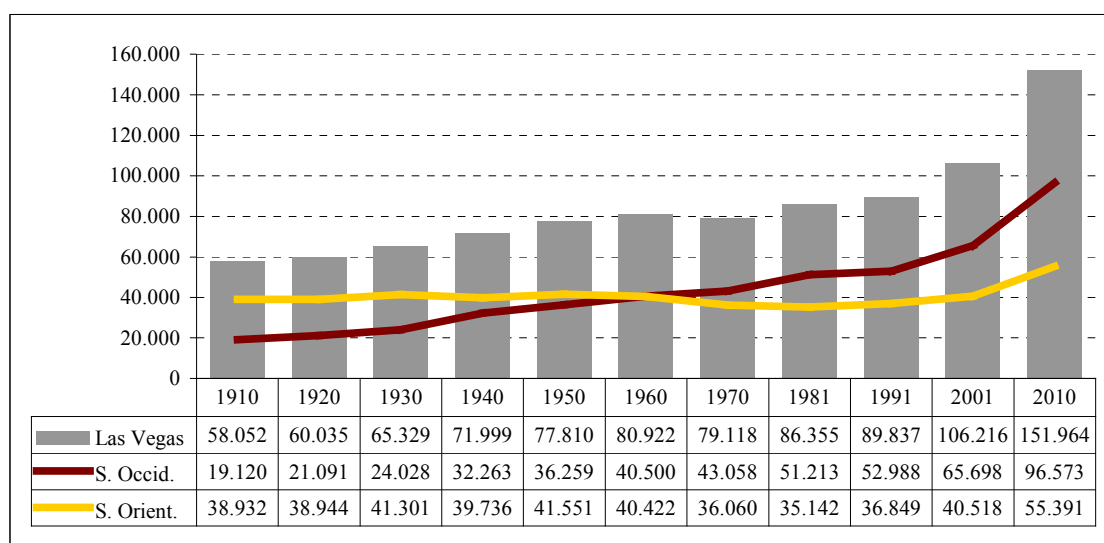
La caracterización socioeconómica de la comarca nos obliga a analizar diversos indicadores como la evolución de la población en el tiempo, las características que definen dicha evolución, las dinámicas empresarial y laboral o de la vivienda entre otros. Para esta caracterización consideraremos como unidades territoriales de análisis tanto la comarca en su conjunto, como los sectores occidental y oriental en que la hemos dividido y, solo de manera puntual, los municipios de la misma.

3.1. El reciente crecimiento de la población comarcal y su relación con la dinámica migratoria

El comportamiento demográfico de este sector de la región madrileña se ha caracterizado por un crecimiento positivo y continuo durante siglo XX, aunque con un breve periodo de estancamiento al inicio del desarrollismo (1960/70), y por una fuerte aceleración de ese crecimiento a lo largo de la primera década del siglo XXI.

De esta manera, en los últimos diez años la comarca ha ganado casi tanto efectivos como durante los noventa años anteriores, ya que si entre 1910 y 2001 las Vegas aumentó su población en unas 48.000 personas, entre 2001 y 2010 el incremento ha sido de 43.000 personas, situando su población total en 2010 en 151.964 personas (figura 2).

Figura 2: Evolución histórica de la población total de la Comarca de Las Vegas, según sectores territoriales, 1910-2010*



* Los datos de población hasta 1950 se refieren a población de hecho

Fuente: elaboración propia a partir del Censo de Población y del Padrón Continuo (IECM⁷⁶)

⁷⁶ Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid

En cierto modo, el origen de la actual dinámica demográfica comarcal cabe situarlo en el marco del proceso de reestructuración y de adaptación económica y social de la región a las nuevas exigencias del sistema económico global, que comenzaron a tomar forma a finales de los años setenta.

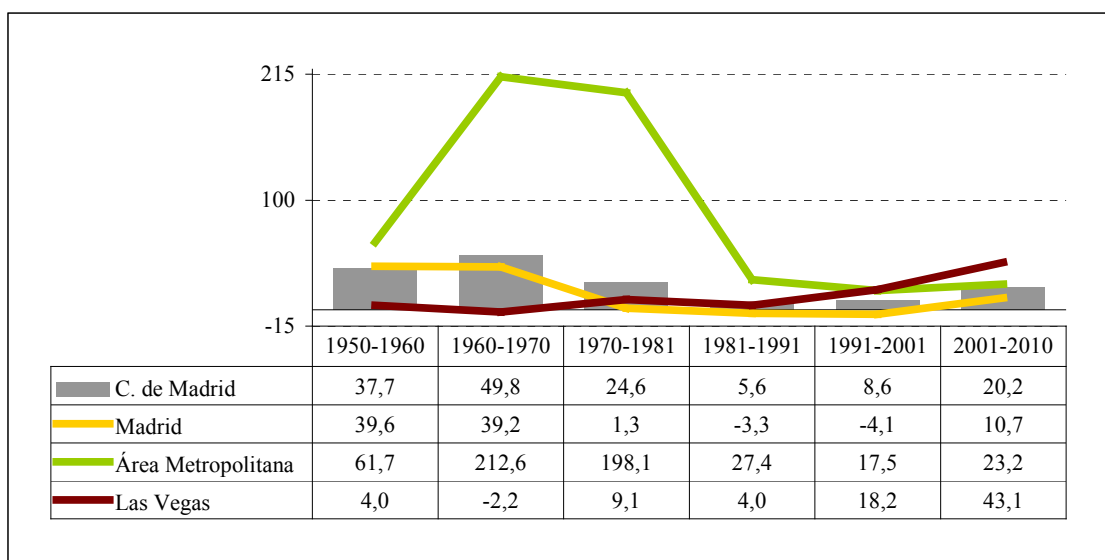
Este proceso de reajuste frenó drásticamente la llegada de población inmigrante que, procedente de otras partes del país, había nutrido hasta ese momento a la incipiente industrialización madrileña, localizada fundamentalmente en la ciudad central y en la primera corona metropolitana. A partir de los años setenta la región vivirá una etapa de estancamiento demográfico de la que no comenzará a salir hasta la década de los noventa.

Sin embargo, esta nueva etapa de crecimiento demográfico experimentada por la región mostrará otros componentes distintos a los manifestados durante los años sesenta. Por un lado, como veremos posteriormente, los nuevos incrementos se van a nutrir fundamentalmente de población inmigrante extranjera, mientras que por otro lado la distribución de la población se va a caracterizar por una mayor dispersión de la misma hacia periferias cada vez más alejadas de las áreas centrales. Es en este contexto en el cual la comarca de las Vegas comenzará a incrementar su población, de tal forma que a partir de los años noventa su ritmo de crecimiento se igualará al del área metropolitana y superará al registrado por la ciudad de Madrid y por el conjunto de la región.

Durante la primera década del presente siglo, la tasa de crecimiento de la comarca será del 43,1%, casi el doble de la registrada por el área metropolitana, que fue del 23,2%, algo más del doble de la tasa regional, que fue del 20,2%, y cuatro veces superior al 10,7% que alcanzó la ciudad de Madrid (figura 3).

Pero, el incremento demográfico de la comarca no ha conllevado una distribución homogénea de la nueva población por todo su territorio, sino que ésta se ha concentrado principalmente en los tres municipios que forman el sector occidental de la comarca: Aranjuez, Ciempozuelos y San Martín de la Vega. Cabe precisar no obstante, que será a partir de los años sesenta cuando se inicie este proceso de concentración territorial en la zona occidental de la comarca, ya que hasta entonces la población se distribuía de manera equilibrada por este territorio.

Figura 3: Evolución de la tasa de crecimiento demográfico intercensal según ámbitos territoriales de la Comunidad de Madrid (1950-2010)



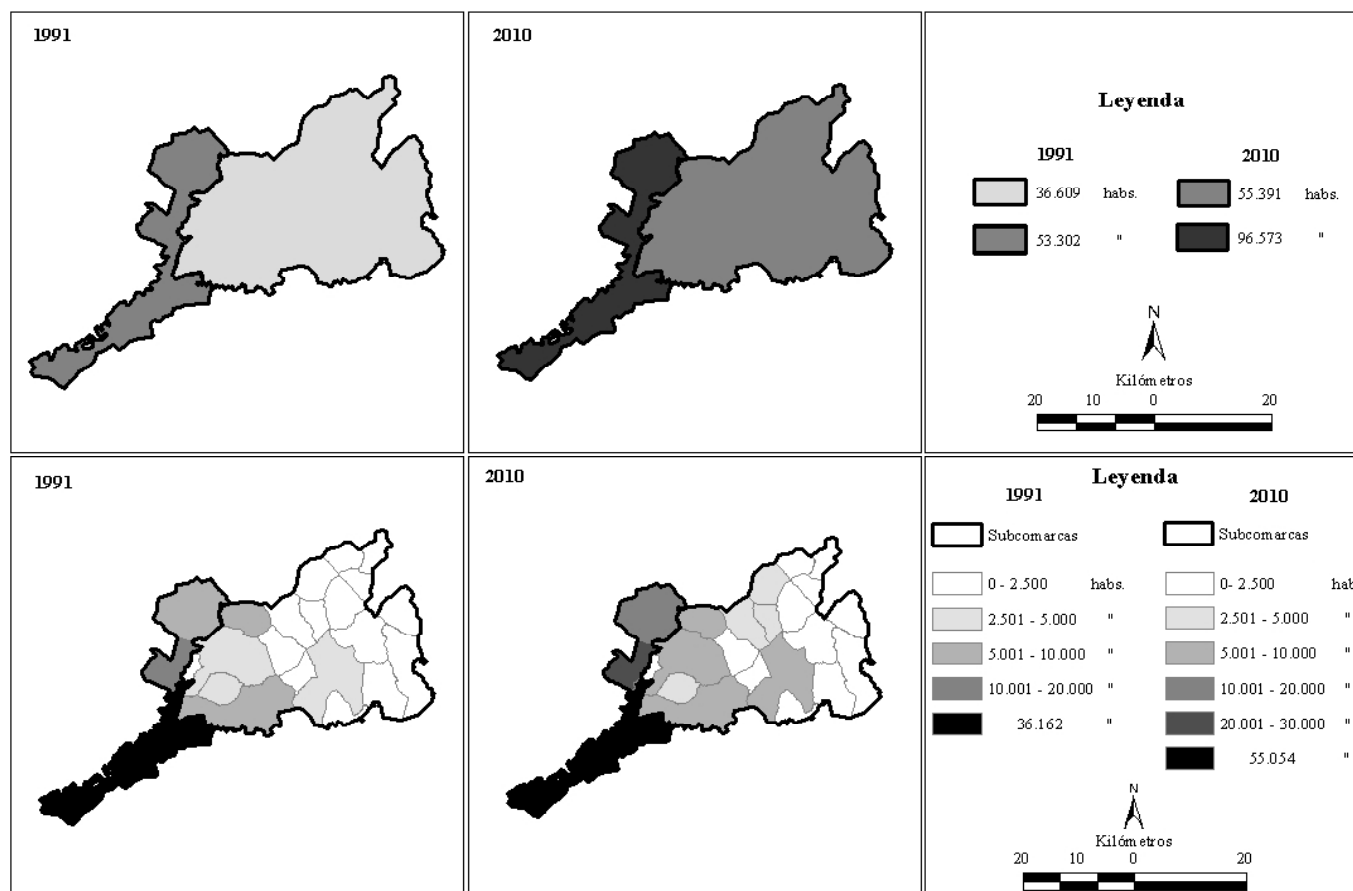
Fuente: elaboración propia a partir del Censo de Población y del Padrón Continuo (IECM)

Como puede observarse en la figura 2, a partir de los años sesenta la zona occidental, impulsada por el crecimiento demográfico de Aranjuez, comenzará a distanciarse progresivamente de la zona oriental de las Vegas, que entre las décadas de 1960 y 1980 perdió más de 6.400 efectivos, es decir, casi una quinta parte de la población con que contaba a finales de los años cincuenta.

El comportamiento demográfico del sector oriental se asemeja más al que experimentaron otras zonas agrícolas de la región, cuya población emigró hacia el área metropolitana en busca de trabajo en las grandes fábricas. Dado que Aranjuez ya disponía de empresas industriales de gran tamaño durante este periodo, al actuar como un importante nodo logístico ferroviario, tuvo capacidad no solo para retener a su propia población, sino también para absorber habitantes de los municipios colindantes.

Sólo durante la década de los años ochenta, la ciudad ribereña perderá población, aunque no en grandes cantidades, como consecuencia de la crisis que experimentará el sector industrial de la ciudad. Sin embargo, el sector occidental compensará el descenso demográfico de Aranjuez, con el crecimiento de Ciempozuelos y, posteriormente, de San Martín de la Vega, transformados a partir

Mapa 4: Distribución municipal de la población en la comarca de las Vegas, 1991 y 2010



Fuente: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid

de los años ochenta en nuevos núcleos de expansión residencial y empresarial del área metropolitana original. Aranjuez seguirá el mismo destino a partir de los años noventa, creciendo su población nuevamente hasta llegar a concentrar en 2010 la misma población que los 20 municipios que forma el sector oriental de las Vegas, esto es, 55.054 habitantes y 55.391 habitantes respectivamente.

A partir del cuadro 1 y del mapa 4 se puede observar el peso que ha tenido la población agregada de los tres municipios occidentales en la evolución reciente del conjunto comarcal. Más de las dos terceras partes del incremento demográfico que las Vegas han registrado entre 1991 y 2010, esto es el 72%, se ha concentrado en su sector occidental. lo que ha generado una situación de desequilibrio territorial en la comarca, ya que en 2010 casi las dos terceras partes de su población reside en tan solo el 17% de su territorio.

Cuadro 1. Evolución de la población de la comarca de las Vegas según sectores territoriales y de la Comunidad de Madrid, 1991-2010

	Sector Occidental	Sector Oriental	Las Vegas	C. de Madrid
1991	53.302	36.609	89.911	4.947.555
2001	65.698	40.518	106.216	5.372.433
2010	96.573	55.391	151.964	6.458.684
Evolución 1991-2010	43.271	18.782	62.053	1.511.129
T.Cr 1991-2010 (%)	81,2	51,3	69,0	30,5
%				
1991	59,3	40,7	100	----
2001	61,9	38,1	100	----
2010	63,5	36,5	100	----
1991-2010	69,7	30,3	100	----

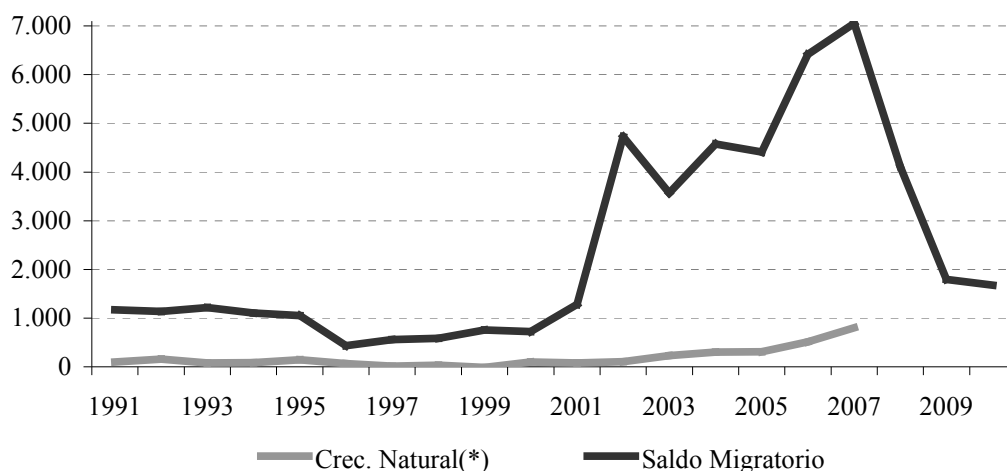
Fuente: elaboración propia a partir del Censo de Población y del Padrón Continuo (IECM)

En este sentido, durante el periodo de referencia el peso de la población del sector occidental sobre el total comarcal ha ido aumentando progresivamente, de tal manera que si en 1991 su población suponía el 59,3% del total, en el año 2010 representaban ya al 63,5%. Por otro lado, su tasa de crecimiento entre 1991 y 2010 fue del 81,2%, frente al 69% del conjunto de la comarca o el 30,5% regional.

Por su parte, la zona oriental de las Vegas no sólo ha ido perdiendo peso en el conjunto de la comarca, sino que su tasa de crecimiento entre 1991 y 2010, aun siendo un 20% más alta que la regional, se ha situado casi treinta puntos porcentuales por debajo de la registrada en el sector occidental al alcanzar un valor del 51,3%.

El importante crecimiento demográfico que ha experimentado el conjunto de la comarca durante las dos últimas décadas se ha basado casi exclusivamente en la llegada de nueva población. El análisis comparativo entre la evolución del saldo migratorio y la del crecimiento natural entre los años 1991 y 2010 muestra que la llegada de nuevos habitantes ha tenido un desarrollo creciente en los últimos años (figura 4).

Figura 4: Evolución del saldo migratorio y del crecimiento natural en la comarca de Las Vegas, 1991-2010*



(*) No existen datos disponibles de Crecimiento Natural posteriores al año 2007

Fuente: elaboración propia a partir de la Estadística del Movimiento Natural de la Población de la Comunidad de Madrid y de la Estadística del Movimiento Migratorio de la C. de Madrid (IECM)

No obstante, y aunque desde la segunda mitad de los años noventa y hasta 2007 el saldo migratorio refleja un incremento sustancial, entre 2008 y 2010, coincidiendo con la actual crisis económica, el ritmo de incremento se ha decelerado hasta situarse en niveles similares a los de inicio de la década de los 2000.

En cualquier caso, el balance de este indicador para el periodo 1991-2010 ha sido de 51.304 nuevos habitantes, la mayor parte de los cuales, 35.839 personas, esto es el 70%, se han ubicado en el sector occidental de Las Vegas.

Por el contrario, el crecimiento vegetativo ha sido muy débil durante todo el periodo de análisis (1991-2007), si bien en los últimos años se ha revitalizado, aunque muy levemente y en paralelo a la llegada de la nueva población.

Cuadro 2. Evolución del Crecimiento Natural y del Saldo Migratorio según componentes y sectores territoriales de la comarca de las Vegas, 1991-2007 y 1991-2010

	1991-2007			1991-2010			Total 1991-2007
	Nacim.	Defunc.	Cr. Nat. ^(*)	Inmigr.	Emigr.	S. Migr.	
<i>Sec.r Occidental</i>	13.862	10.063	3.799	82.350	46.511	35.839	34.011
<i>Sec. Oriental</i>	7.573	8.278	-705	44.856	29.391	15.465	12.776
<i>Las Vegas</i>	21.435	18.341	3.094	127.206	75.902	51.304	46.787
<i>C. de Madrid</i>	972.923	972.924	326.602	3.740.312	2.860.829	879.483	1.206.085

(*) No existen datos disponibles de Crecimiento Natural posteriores al año 2007

Fuente: elaboración propia a partir de la Estadística del Movimiento Natural de la Población de la Comunidad de Madrid y de la Estadística del Movimiento Migratorio de la C. de Madrid (IECM)

Respecto al comportamiento de ambos indicadores a nivel subcomarcal, cabe destacar que aunque con carácter general el crecimiento natural ha registrado un saldo total positivo de 3.094 personas entre 1991 y 2007, dicho crecimiento se ha debido fundamentalmente al buen comportamiento que ha tenido dicho indicador en Aranjuez, Ciempozuelos y San Martín de la Vega, donde en conjunto ha aumentado en 3.799 personas. Por el contrario, en el sector oriental el crecimiento natural de la población ha reflejado un saldo negativo de -705 personas (cuadro 2).

El saldo migratorio por su parte ha registrado una evolución positiva entre 1991 y 2010 en el conjunto de la comarca, y ninguno de los 23 municipios que forman parte de Las Vegas ha presentado saldo negativo.

Por otra parte, al comparar los valores relativos que han alcanzado tanto la tasa de crecimiento natural como la tasa de crecimiento de las migraciones se puede dimensionar la importancia de estas últimas en el crecimiento demográfico del conjunto de las Vegas entre 1991 y 2007, por cuanto que su valor medio anual para

el periodo 1991-2007 ha sido del 22,8‰, frente al 1,6‰ que ha reflejado el crecimiento natural (cuadro 3).

Cuadro 3. Tasa Neta de Crecimiento Natural y Tasa Neta de Migraciones según componentes y subcomarcas de Las Vegas, 1991-2007 en ‰

	TBr. Natalidad	TBr. Mortalidad	TN. Cr. Natural	TBr. Inmigración	TBr. Emigración	TN. Migraciones
<i>Sector Occidental</i>	11,8	8,5	3,2	52,8	27,2	25,7
<i>Sector Oriental</i>	10,2	11,1	-0,9	46,1	27,9	18,2
<i>Las Vegas</i>	11,2	9,5	1,6	50,2	27,5	22,8
<i>C. Madrid</i>	10,4	6,9	3,5	39,9	30,5	9,4

TBr: Tasa Bruta; TN: Tasa Neta

Fuente: elaboración propia a partir de Estadística del Movimiento Natural de la Población de la Comunidad de Madrid y de la Estadística del Movimiento Migratorio de la C. de Madrid (IECM)

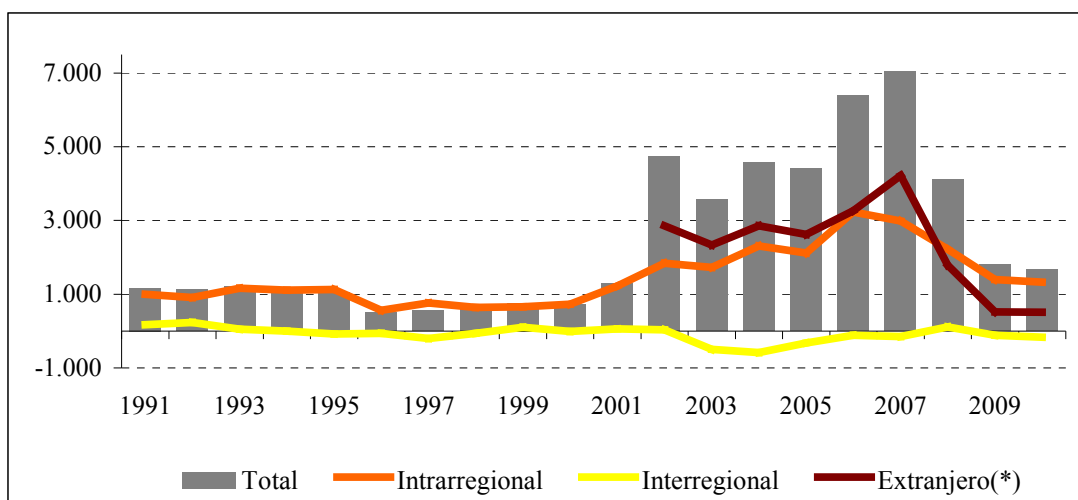
Cabe señalar asimismo que el impacto de este proceso ha sido mayor en el occidente de Las Vegas que en el oriente, por cuanto la tasa de crecimiento de las migraciones en este sector ha sido del 25,7‰, mientras que en el oriente ha sido del 18,2‰. En esta última unidad territorial el crecimiento natural ha sido además negativo, con un valor del -0,9‰.

La importancia del proceso migratorio con dirección hacia la comarca de Las Vegas durante las dos últimas décadas ha sido tan importante, que requiere de un análisis algo más detallado que permita describir algunas de sus características más significativas.

Tal y como señalamos más arriba, dentro del sistema regional esta comarca se ha comportado como un espacio receptor de población que, procedente de otras zonas de la comunidad, se han reubicado en este territorio. Pero, junto a esa población de origen metropolitano también se ha asentado en la SNM población inmigrante, especialmente a lo largo de la última década (figura 5).

Por su parte, el saldo migratorio interregional ha dejado un balance negativo en la comarca, aunque dada su escasa entidad en relación a los otros ámbitos considerados, apenas tiene incidencia sobre el movimiento migratorio global que ha tenido lugar en las Vegas durante el periodo de referencia (figura 5).

Figura 5: Evolución del saldo migratorio de la comarca de Las Vegas según ámbitos territoriales de origen-destino, 1991-2010



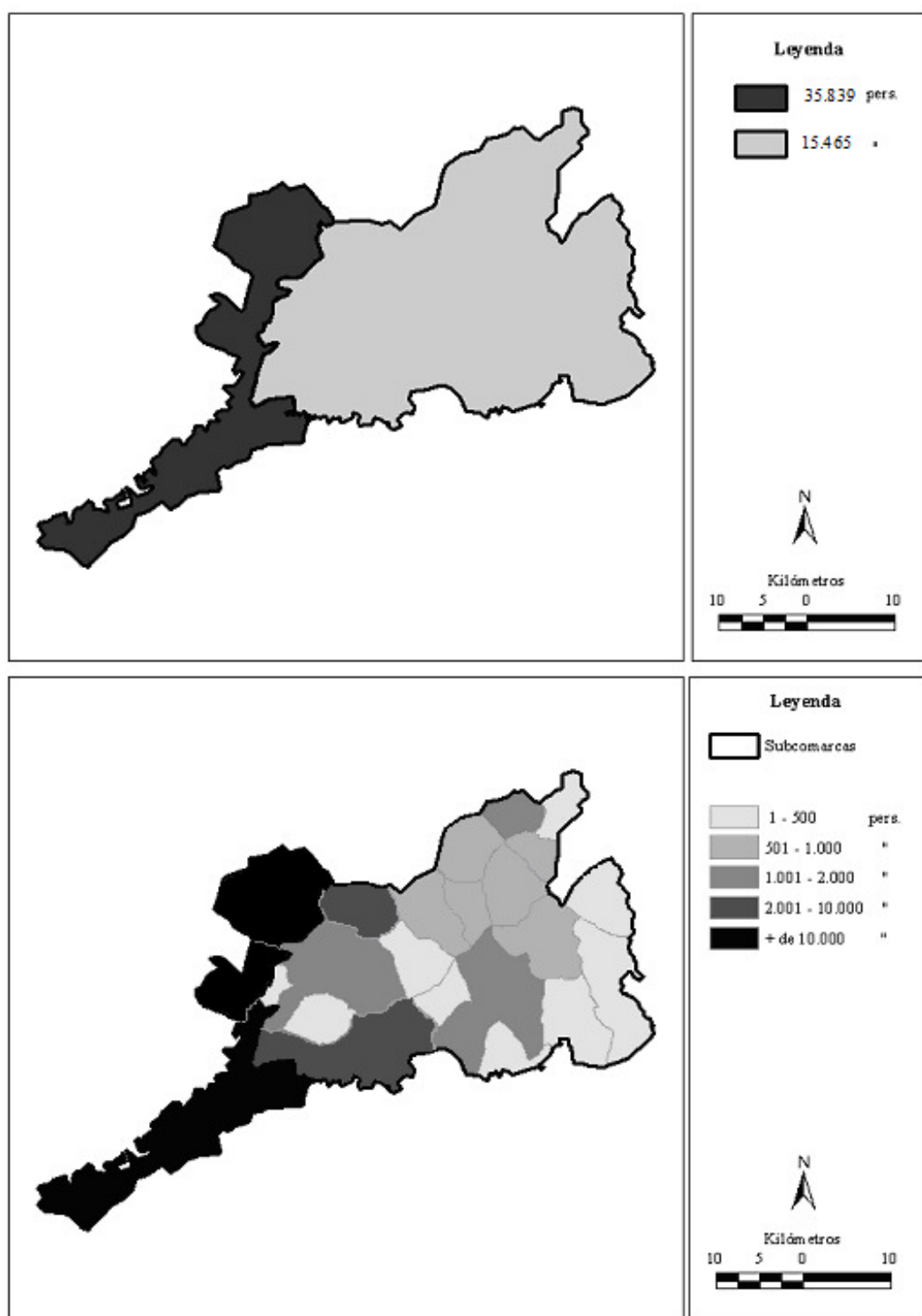
* Hasta el año 2002 no hay datos disponibles sobre *Emigración al extranjero*

Fuente: elaboración propia a partir de la Estadística del Movimiento Migratorio de la C. de Madrid (IECM)

El impacto que el proceso migratorio ha tenido sobre las dos subunidades territoriales consideradas en el estudio de la comarca queda recogido en el cuadro 4 y en el mapa 5. En este sentido, se puede observar que, aun a pesar de la importancia reciente que para la comarca han tenido los aportes procedentes del extranjero (24.379 personas), son los nuevos habitantes provenientes de otras partes de la región (28.533 personas) quienes mayor peso han tenido en el incremento poblacional de la comarca entre 1991 y 2010.

Como se indicó unas líneas más arriba, el 70% de estos nuevos habitantes se asentó en el sector occidental de la comarca, debido, tal y como se aprecia en el cuadro 4, al peso que han tenido en esta subunidad las personas procedentes de otras zonas de la Comunidad, cuyo valor ascendió hasta las 20.227 personas. Por el contrario, el crecimiento demográfico del sector oriental se ha apoyado a partes iguales en los aportes procedentes de la propia región como de los procedentes del extranjero, ya que en el primer caso han supuesto 8.306 personas y en el segundo 8.194 personas. Finalmente, tanto en el sector occidental como en el oriental, los desplazamientos interregionales han mostrado una dinámica negativa.

Mapa 5. Balance migratorio total de la comarca de Las Vegas según sectores territoriales y municipios, 1991-2010



Fuente: elaboración propia a partir de la Estadística del Movimiento Migratorio de la C. de Madrid (IECM)

Cuadro 4. Evolución del saldo migratorio acumulado de la comarca de las Vegas según sectores territoriales y ámbitos de procedencia y destino, 1991-2010

	Intrarregional	Interregional	Extranjero	Total
<i>Sec. Occidental</i>	20.227	-573	16.185	35.839
<i>Sec. Oriental</i>	8.306	-1.035	8.194	15.465
<i>Las Vegas</i>	28.533	-1.608	24.379	51.304
<i>C. Madrid</i>	0	-241.629	1.216.988	975.359

Fuente: elaboración propia a partir de la Estadística del Movimiento Migratorio de la C. de Madrid (IECM)

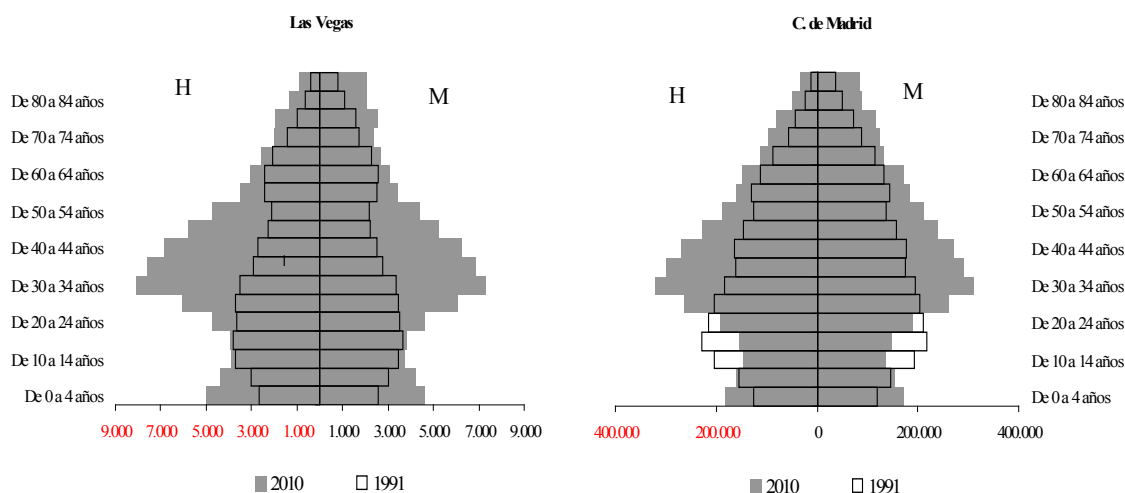
En cualquier caso, más allá del aumento de la población, el saldo migratorio positivo que ha registrado la comarca en los últimos años ha afectado a sus estructuras demográfica y productiva aunque, como analizaremos a lo largo del siguiente apartado, con diferente intensidad entre el sector occidental y el oriental.

3.2. La inmigración reciente y sus repercusiones en la estructura de la población residente

Independientemente de la influencia que el saldo migratorio ha tenido en el incremento general de población que ha experimentado la comarca de las Vegas durante las últimas décadas, el impacto más significativo que se deriva del fenómeno migratorio tiene que ver con un cambio en las estructuras demográficas de la comarca.

Tal y como se puede apreciar en la figura 6, a lo largo de las dos últimas décadas este territorio ha experimentado un incremento destacable de los grupos de edad productivos, es decir, de aquellos que se encuentran entre los 20 y los 64 años, cuyo número prácticamente se ha duplicado al pasar de agrupar a 50.978 personas en 1991 a 97.741 personas en 2010.

Figura 6. Pirámides de población de la comarca de las Vegas y de la Comunidad de Madrid, 1991 y 2010



Fuente: elaboración propia a partir del Fichero de Variaciones Residencial del INE (IECM)

En la Comunidad de Madrid también ha sido este grupo el que ha aumentado en mayor cantidad. En 1991, 2,98 millones de personas tenían entre 20 y 64 años en la Comunidad de Madrid, mientras que en 2010 son ya 4,23 millones de personas, lo que supone un crecimiento de 1,25 millones de personas.

Los mayores de 65 años también han aumentado su número tanto en la comarca como en la región. En la primera han crecido en 7.591 personas, al pasar de las 12.996 personas de 1991 a las 20.587 personas en 2010. En la Comunidad de Madrid el crecimiento ha sido de 361.758 personas, ya que en 1991 había 586.291 personas mayores de 65 años y en 2010 son ya 948.049 personas

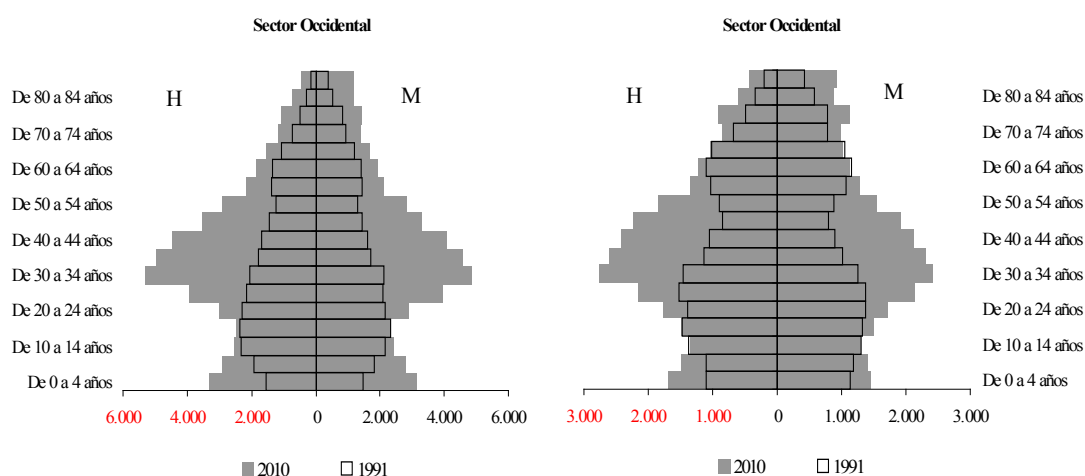
En cuanto a los grupos de edad más jóvenes, aquellos que se sitúan entre 0 y 19 años, éstos también han aumentado su número en la comarca en 7.699 efectivos más, ya que si en 1991 agrupaban a 25.937 personas, en 2010 representan a 33.636 personas. En cambio, este grupo ha sufrido un descenso significativo en la región al perder algo más de 103 mil efectivos en las dos últimas décadas. En 1991 había en la comunidad 1,38 millones de personas menores de 20 años, mientras que en 2010 son 1,28 millones de personas.

En este sentido, la estructura demográfica de la comarca de las Vegas se ha aproximado a la del conjunto de la región, y al igual que ésta dibuja una pirámide de población de tipo regresivo, caracterizada por una base estrecha, un cuerpo central

ensanchado y una cima que se estrecha en proporción similar a su base. Este tipo de pirámides son propias de sociedades avanzadas cuyas tasas de natalidad y mortalidad son bajas. En el interior de la comarca esta dinámica se ha reproducido en los dos sectores territoriales considerados. En ambos casos se ha producido un aumento significativo de los grupos de edad adultos y un aumento moderado de los jóvenes y ancianos.

Así, la pirámide de tipo regresivo ya comenzaba a dibujarse en ambos sectores a comienzos de los años noventa del pasado siglo, aunque en el sector oriental ésta era. En este sentido, los moderados incrementos del grupo de entre 20 y 39 años, que han sido del 4% en las Vegas y del 1,3% en la región, no han servido para compensar la pérdida de peso de los menores de 20 años.

Figura 7. Pirámides de población de los sectores territoriales occidental y oriental de la comarca de las Vegas, 1991 y 2010



Fuente: elaboración propia a partir del Fichero de Variaciones Residencial del INE (IECM)

Lógicamente, el descenso registrado por los menores de 40 años ha supuesto un aumento similar en los mayores de 40 años, tanto en la comarca como en la Comunidad de Madrid. En este sentido, aunque en las Vegas se ha registrado un suave descenso de los mayores de 65 años, inferior al 1%, si bien en el sector oriental de la comarca ha sido del 1,5%, éste sí ha sido compensado por el moderado crecimiento del 3,8% que ha experimentado el grupo de entre 40 y 64 años.

En el interior de la comarca esta dinámica se ha reproducido en los dos sectores territoriales considerados. En ambos casos se ha producido un aumento significativo de los grupos de edad adultos y una aumento moderado de los jóvenes y ancianos (figura 7).

De esta manera, la pirámide de tipo regresivo ya comenzaba a dibujarse en los dos sectores a comienzos de los años noventa del pasado siglo, aunque en el sector oriental ésta era bastante irregular. La huella dejada por las migraciones de los años sesenta y setenta todavía se hacía visible en los grupos de edad de entre 35 y 50 años, muy disminuidos en relación al resto.

Cuadro 5. Evolución porcentual de la población en la comarca de las Vegas según grandes grupos de edad y sectores territoriales, 1991-2010

		0-19 años (%)			20-39 años (%)			Total < 40 años (%)		
		1991	2010	Dif.	1991	2010	Dif.	1991	2010	Dif.
< 40 años	<i>Sector Occidental</i>	29,9	22,7	-7,2	30,8	34,7	4,0	60,7	57,5	-3,2
	<i>Sector Oriental</i>	27,3	21,1	-6,2	28,8	32,2	3,4	56,1	53,3	-2,8
	<i>Las Vegas</i>	28,8	22,1	-6,7	30,0	33,8	3,9	58,8	56,0	-2,9
	<i>C. de Madrid</i>	28,0	19,8	-8,1	31,3	32,6	1,3	59,3	52,5	-6,9
		40-64 años (%)			+ de 65 años (%)			Total > 40 años (%)		
		1991	2010	Dif.	1991	2010	Dif.	1991	2010	Dif.
> 40 años	<i>Sector Occidental</i>	26,8	30,3	3,4	12,5	12,2	-0,2	39,3	42,5	3,2
	<i>Sector Oriental</i>	26,6	30,9	4,3	17,3	15,8	-1,5	43,9	46,7	2,8
	<i>Las Vegas</i>	26,7	30,5	3,8	14,5	13,5	-0,9	41,2	44,0	2,9
	<i>C. de Madrid</i>	28,8	32,8	4,0	11,9	14,7	2,8	40,7	47,5	6,9

Fuente: elaboración propia a partir del Padrón Continuo (IECM)

En cualquier caso, como se puede observar en el cuadro 5, a lo largo de las dos últimas décadas se ha producido un ligero envejecimiento de la población de las Vegas, de tal forma que los menores de 40 años, aunque siguen siendo mayoritarios en la comarca por cuanto que representan al 56% de su población en 2010, han caído un 3% desde 1991. Ésta es una dinámica similar, aunque más moderada, a la seguida por el conjunto de la región, en donde los menores de 40 años han descendido un 7% en los últimos veinte años.

El descenso en la representatividad de los grupos de edad más jóvenes dentro de las estructuras demográficas comarcal y regional, se explica como consecuencia de la importante pérdida de peso de los menores de 20 años, que ha sido del 6,7% en las Vegas, con una mayor incidencia en el sector occidental (-7,2%) que en el oriental (6,2%), y del 8,1% en la Comunidad de Madrid.

En la región en cambio, el aumento de los mayores de 40 años se explica por el crecimiento que han registrado tanto el grupo de entre 40 y 64 años, que ha sido del 4%, como el registrado por los mayores de 65 años, que ha sido del 2,8%.

Como consecuencia de la evolución experimentada por la población de la comarca de las Vegas, se han alterado diversas tasas demográficas. En este sentido, la tasa de dependencia, que mide la carga que para la población activa representa la población inactiva, ha descendido en un 9,8% en los últimos veinte años, al pasar del 53,8% en 1991 al 44% en 2010. Se reduce así la diferencia que tenía este territorio con respecto a la región, ya que en 1991 el valor de la tasa regional de dependencia se situaba en el 44,6% y en 2009 era del 42% (cuadro 6).

Cuadro 6: Evolución de las tasas de dependencia, reemplazo y envejecimiento en la comarca de las Vegas y en la Comunidad de Madrid, 1991- 2010

	Tasa de Dependencia (%)			Tasa de Reemplazo (%)			Tasa de Envejecimiento (%)		
	1991	2010	Dif.	1991	2010	Dif.	1991	2010	Dif.
<i>Sec. Occidental</i>	50,5	42,8	-7,7	156,1	171,2	15,1	12,5	12,2	-0,3
<i>Sec. Oriental</i>	58,8	46,1	-12,7	129,8	154,9	25,1	17,3	15,8	-1,5
<i>Las Vegas</i>	53,8	44,0	-9,8	144,6	164,9	20,3	14,5	13,5	-0,9
<i>C. de Madrid</i>	44,6	42,6	-2,0	160,6	129,7	-30,9	11,9	14,7	2,8

Fuente: elaboración propia a partir del Censo de Población y del Padrón Continuo (IECM)

Por otra parte, según se puede apreciar en el cuadro 5, a nivel interno la tasa de dependencia ha disminuido en los dos sectores territoriales de la comarca, siendo mayor este descenso en el sector oriental, con una caída del 12,7%, que en el occidental, que ha sido del 7,7%; no obstante, la tasa de dependencia del área occidental es similar al valor regional en 2010.

La tasa de reemplazo, utilizada para comprobar la capacidad de recambio de la población activa de mayor edad por parte de la población activa más joven, ha aumentado su peso en la comarca, situándose incluso por encima del valor que este

indicador tiene actualmente en la región. De esta manera, si en 1991 la tasa de dependencia de las Vegas era del 144,6% y en la región del 160,6%, en 2010 ha aumentado en la comarca hasta el 164,9% mientras que en la Comunidad de Madrid descendió hasta el 129,7%.

Aunque dentro de la comarca es el sector occidental el que refleja un valor más alto de esta tasa en 2010 (171,2%), ha sido en la zona central y oriental donde más ha aumentado la misma, al pasar del 129,8% de 1991 al 154,9%, es decir, un incremento del 25%.

Otra de las tasas que también demuestran la profunda transformación demográfica experimentada por la comarca de las Vegas es la tasa de envejecimiento, es decir, del peso que tienen el grupo de personas mayores de 64 años respecto del total de población. La evolución de la misma refleja un descenso en el peso que este grupo tiene en el conjunto de la comarca, lo que contrasta con la dinámica regional, por cuanto que en el mismo periodo de tiempo la información estadística disponible refleja un envejecimiento significativo en la Comunidad de Madrid. En este sentido, si en 1991 el valor de la tasa de envejecimiento comarcal tenía un valor del 14,5%, éste ha descendido en 2010 hasta el 13,5%. Por el contrario, en la región esta tasa ha aumentado desde el 11,9% de 1991 al 14,7% de 2010.

En definitiva, la dimensión que ha adquirido el fenómeno migratorio en la comarca de las Vegas a lo largo de las dos últimas décadas explica el importante incremento de población de este territorio, pero también los profundos cambios que ha experimentado su estructura demográfica. Pero, junto a estos efectos directos, el incremento de población ha conllevado otros efectos que podemos denominar indirectos, que tienen que ver, entre otros, con la modificación de su parque residencial.

3.3. El crecimiento del parque residencial y la consolidación de la vivienda principal

A lo largo de las últimas décadas, la vivienda en la Comunidad de Madrid ha experimentado un intenso crecimiento que por un lado ha transformado la fisonomía de la mayor parte de sus municipios, y por otro ha servido para escenificar el cambio

funcional de los territorios regionales, al mismo tiempo que como expresión de los cambios demográficos experimentados en las últimas décadas.

Cuadro 7: Evolución del total de viviendas y tasa de crecimiento según tipología en la comarca de Las Vegas y en la Comunidad de Madrid, 1981, 1991 y 2001

		Comarca Las Vegas			
		<i>Principal</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Vacía</i>	<i>Total</i>
Total	2001	36.365	10.601	11.319	58.285
	1991	27.496	9.386	9.156	46.038
	1981	21.822	7.815	8.017	37.654
Evolución	1991-2001	8.869	1.215	2.163	12.247
	1981-1991	5.674	1.571	1.139	8.384
	1981-2001	14.543	2.786	3.302	20.631
Tasa de Variación	1991-2001	32,3%	12,9%	23,6%	26,6%
	1981-1991	26,0%	20,1%	14,2%	22,3%
	1981-2001	66,6%	35,6%	41,2%	54,8%
		C. de Madrid			
		<i>Principal</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Vacía</i>	<i>Total</i>
Total	2001	1.873.671	275.705	306.556	2.455.932
	1991	1.581.426	234.224	247.404	2.063.054
	1981	1.349.399	192.976	222.787	1.765.162
Evolución	1991-2001	292.245	41.481	59.152	392.878
	1981-1991	232.027	41.248	24.617	297.892
	1981-2001	524.272	82.729	83.769	690.770
Tasa de Variación	1991-2001	18,5%	17,7%	23,9%	19,0%
	1981-1991	17,2%	21,4%	11,0%	16,9%
	1981-2001	38,9%	42,9%	37,6%	39,1%

Fuente: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid

La expansión de la vivienda constituye así una de las expresiones más palpables del incremento de la presión demográfica sobre el territorio, por cuanto que es de suponer que a un aumento de la población le acompañe un aumento de la edificación.

En el caso de la comarca de Las Vegas, igual que sucediese con la expansión de la población, la implantación de cada categoría de vivienda familiar y los efectos derivados de la misma presentan una distribución diferenciada en el territorio, producto de la superposición de diferentes procesos con incidencia sobre la comarca.

En este sentido, el periodo 1981-2001 puede considerarse una etapa de fuerte crecimiento en el número de viviendas totales, tanto en la Comunidad de Madrid como en la comarca de las Vegas. En la primera se superó la barrera de los dos millones de viviendas a comienzos de la década de los noventa, rondándose los dos millones y medio en 2001, lo que ha supuesto una tasa de crecimiento del 39,1% durante las dos décadas de referencia.

Por su parte, entre 1981 y 2001 el parque de vivienda comarcal ha registrado una tasa de incremento del 54,8%, al pasar de las 37.654 viviendas que existían a comienzos de los años ochenta a las 58.285 viviendas de 2001 (cuadro 7).

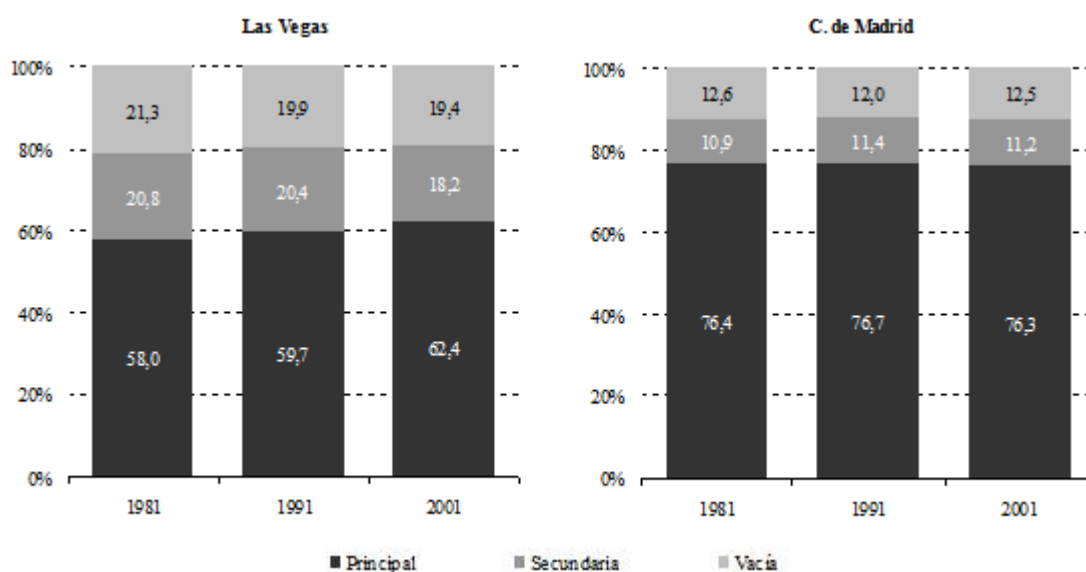
Por decenios, el comprendido entre 1991 y 2001 fue algo más dinámico que el anterior en la región y en la comarca, especialmente en esta última, en donde se alcanzó un ritmo de crecimiento del 26,6%, esto es un 7,5% más del valor que dicho indicador alcanzó en el conjunto de la Comunidad de Madrid.

Durante el periodo de referencia, 1981-2001, la vivienda principal ha reforzado su peso en la comarca, puesto que ha pasado de representar el 58% del total en 1981 al 62% en 2001 (figura 8). A pesar del incremento de la residencia principal comarcal, el porcentaje de esta tipología en 2001 todavía estaba lejos de los valores medios regionales, que oscilaban entorno al 76% en ese año.

Esta diferencia se explica por el elevado peso que aún tienen tanto la vivienda secundaria como la desocupada en las Vegas. En el año 2001 ambos tipos de residencia alcanzaban el 37,6% del total de viviendas existentes en la comarca (21.920 unidades), mientras que en la comunidad apenas llegaban al 23,7% (582.261 unidades).

La significativa infrautilización del parque de viviendas comarcal se debe al importante número de residencias secundarias que existe en la zona desde los años setenta. Durante esa década proliferaron por diversos puntos de la región numerosas urbanizaciones ilegales vinculadas, en cierto modo, a la confusa normativa urbanística propia del momento político del país, así como a un proceso de mimetismo sociológico por el cual las clases trabajadoras, cuya capacidad adquisitiva había aumentado, reprodujeron comportamientos característicos de las clases altas en cuanto a la adquisición de una segunda propiedad inmobiliaria.

Figura 8: Evolución de la distribución porcentual de la vivienda según tipología en la comarca de Las Vegas y en la Comunidad de Madrid, 1981, 1991 y 2001



Fuente: elaboración propia a partir del Censo de Vivienda (IECM)

La expansión de la vivienda constituye así una de las expresiones más palpables del incremento de la presión demográfica sobre el territorio, por cuanto que es de suponer que a un aumento de la población le acompañe un aumento de la edificación.

En el caso de la comarca de Las Vegas, igual que sucediese con la expansión de la población, la implantación de cada categoría de vivienda familiar y los efectos derivados de la misma presentan una distribución diferenciada en el territorio, producto de la superposición de diferentes procesos con incidencia sobre la comarca.

Como decíamos, al amparo de esta situación surgieron urbanizaciones ilegales localizadas fundamentalmente en el periurbano madrileño menos valorizado, por lo que territorios como la Sierra Norte o la zona de las Vegas se convertirán en receptoras de este fenómeno, hasta el extremo de que en la comarca de las Vegas se concentrará el mayor número de urbanizaciones ilegales de la región a finales de los setenta y comienzos de los ochenta (Canto, 1987).

Hasta un total de 20 urbanizaciones ilegales, de las 107 que se construyeron en la Comunidad de Madrid desde 1968 y hasta 1982, se ubicaron en distintos

municipios de las Vegas, llegando a edificarse 785 viviendas que ocuparon más de 3.000 has (Consejería de Ordenación del Territorio, 1984).

Imagen 7: Urbanización “Valle de San Juan “ vista desde la urbanización “Los Vallejos”, ambas ilegales a comienzos de los años ochenta (Colmenar de Oreja)



Fuente: Foto del autor

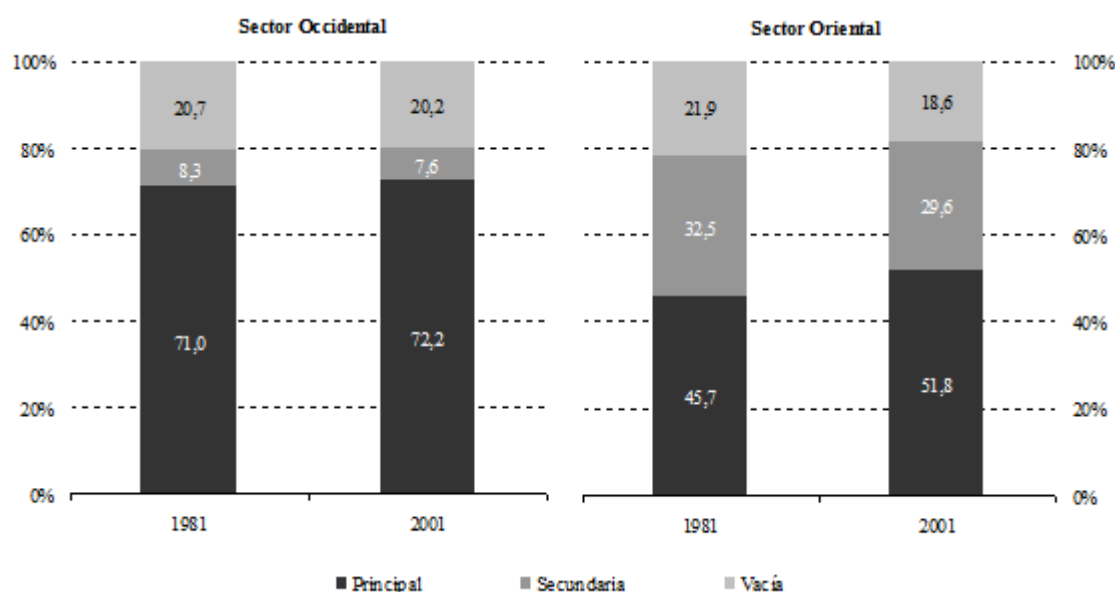
Por otra parte, y dada la inexistencia de fuentes estadísticas que informen con periodicidad acerca de la evolución de la vivienda según tipología en los periodos intercensales, resulta complicado confirmar algunas de las informaciones que hemos podido extraer del trabajo de campo realizado.

En este sentido, varios de los agentes entrevistados han señalado que, a lo largo de la última década, muchas de estas segundas residencias se habrían transformado en vivienda principal, siendo ocupadas o por sus antiguos propietarios, hoy jubilados, o por alguno de los hijos de estos o por nuevos propietarios que responden al perfil de una pareja joven procedente de las áreas centrales de la región, que buscan una vivienda en propiedad asequible y no excesivamente alejada de sus lugares de trabajo en Madrid o en alguno de los municipios de la corona metropolitana.

En cualquier caso, ya indicábamos al inicio de este apartado que la distribución municipal de las distintas tipologías de vivienda variaba considerablemente de unos municipios a otros. En este sentido, a partir de la figura 9

podemos comprobar como ha evolucionado el parque residencial comarcal en cada una de estas subunidades.

Figura 9. Evolución de la distribución porcentual de la vivienda según tipología y sectores territoriales de la comarca de las Vegas, 1981 y 2001



Fuente: elaboración propia a partir del Censo de Vivienda (IECM)

Aunque en ambas la vivienda principal es la más importante el peso que esta ha tenido a lo largo de los últimos 20 años en el occidente de las Vegas es muy superior al que ha alcanzado en el oriente, ya que mientras que en la primera se ha mantenido estable durante estos últimos veinte años por encima del 70% del total, en el sector oriental ha sobrepasado el 50% en el año 2001, puesto que a comienzos de la década de los ochenta su peso era del 45% sobre el total.

La diferencia entre un subsector territorial y otro se halla en el peso que la vivienda secundaria tiene en cada uno de ellos. Mientras que en la zona occidental se ha situado siempre por debajo del 10%, en la zona oriental su peso se ha situado en torno al 30%.

Por su parte, la vivienda vacía presenta una distribución similar en ambas subunidades, aunque es ligeramente superior en el occidente de la comarca., por cuanto que en ambas su valor se ha situado alrededor del 20% entre 1981 y 2001.

La evolución del parque residencial municipal recogida en el mapa 6, permite observar cómo en los tres municipios del occidente de las Vegas, Aranjuez, Ciempozuelos y San Martín de la Vega, ésta ha sido muy estable, con un predominio de la vivienda principal, seguida de la vivienda vacía y de la vivienda secundaria.

Por el contrario, en algunos municipios de la zona oriental la vivienda principal ha sido la más importante durante los veinte años del periodo de referencia. Así, en municipios como Ambite, Brea de Tajo, Estremera, Orusco de Tajuña o Villamanrique de Tajo esta tipología ha supuesto más de la mitad de sus respectivos parques residenciales tanto en 1981 como en 2001. Todos ellos tienen la particularidad de localizarse en los bordes más orientales y meridionales de la comarca, siendo la mayor parte de ellos limítrofes con las provincias de Cuenca y Guadalajara.

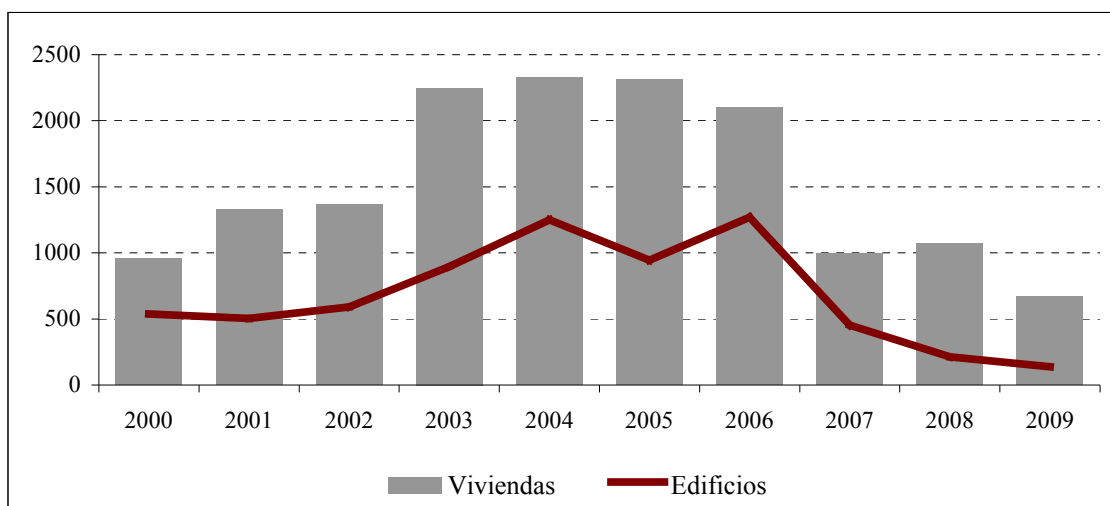
La vivienda principal, por el contrario, tiene un mayor peso en los municipios situados entre la zona occidental de la comarca y el eje viario de la A-3. La vivienda vacía, por su parte, 'ha perdido peso en prácticamente todos los municipios de este sector oriental, aunque en alguno de ellos, como Valdaracete, Perales de Tajuña o Villacanejos todavía en 2001 suponían más de una cuarta parte de sus respectivos parques residenciales.

En definitiva, aunque a nivel general de la comarca se ha producido un incremento de la vivienda principal entre 1981 y 2001, cabe precisar que la distribución de la misma por el territorio no ha sido homogénea. De este modo, mientras que en el sector occidental de las Vegas el peso de esta tipología ha sido durante el periodo de referencia muy alto, en la zona oriental hay municipios en los que la vivienda secundaria todavía supone más del 50% de sus respectivos parques residenciales en 2001. Como hemos indicado, se trata de municipios limítrofes con las provincias vecinas de Castilla-La Mancha, localizados en los bordes más alejados de las Vegas tanto al este como al sur de la misma.

Finalmente, para concluir con el apartado dedicado a la vivienda, consideramos un último factor: la evolución reciente de la actividad edificatoria. Este

indicador nos permite cuando menos dimensionar la dinámica más actual de la actividad constructora en la comarca de las Vegas.

Figura 10: Evolución de las viviendas y edificios a construir en la comarca de Las Vegas (2000-2009)



Fuente: Instituto Estadística de la Comunidad de Madrid

Entre los años 2000 y 2009 estaba prevista la construcción de unos 6.800 edificios y unas 15.400 viviendas. No obstante, la crisis reciente del sector de la construcción se ha reflejado en la evolución más reciente de este indicador, por cuanto que desde el año 2006 tanto los edificios como las viviendas a construir en la comarca han registrado un fuerte descenso; de hecho, casi el 90% de los edificios a construir y el 82% de las viviendas estaban previstas para antes de 2006 (figura 10).

En cualquier caso, casi el 75% de las viviendas a construir entre 2000 y 2009 y el 63,2% de los edificios estaban previstos en los tres municipios del occidente de la comarca, es decir, en Aranjuez, Ciempozuelos y San Martín de la Vega. Por tanto, el sector de las Vegas que concentra los mayores crecimientos de población es también el que concentra el mayor crecimiento de la vivienda prevista.

No obstante, y dada la ausencia de información actualizada, no es posible determinar cuál ha sido el nivel de ocupación de estas nuevas viviendas, ni a qué tipología corresponden. Como sucede en otras partes de la región, muchas de las nuevas promociones construidas recientemente en las Vegas se hallan en la

actualidad con un alto grado de desocupación, si bien esta información sólo podrá confirmarse cuando se hagan públicos los datos oficiales del próximo Censo de Viviendas.

A modo de resumen, podemos decir que la vivienda, más allá de su concentración en los municipios más poblados del sector occidental, se ha caracterizado por el incremento generalizado en la comarca entre 1981 y 2001. Al mismo tiempo, destaca la dicotomía existente entre el sector occidental, cuya dinámica residencial corresponde al de un espacio en expansión con predominio de la vivienda principal, y el sector oriental, en el que se está produciendo una lenta transformación de su parque residencial y en el que todavía en el año 2001 tenía un peso significativo las viviendas secundarias, dando lugar a una tasas de infrautilización residencial altas en algunos de los municipios que integran esta subunidad territorial.

4.- La estructura empresarial y laboral de las Vegas. El desarrollo de los servicios y sus relaciones con el cambio funcional en la región madrileña

El aspecto más destacado de la evolución experimentada por el tejido empresarial y laboral de la comarca de las Vegas durante la última década ha sido su creciente proceso de terciarización, puesto de relieve mediante el aumento en el número de empresas y de trabajadores vinculados con este sector.

Para comprender esa transformación se utiliza información procedente de la Tesorería General de la Seguridad Social (en adelante TGSS) y del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid (IECM).

La información aportada por el primero de estos organismos, referida a los años 2000 y 2009, permite trazar la evolución reciente experimentada por las empresas y los trabajadores de la comarca y de toda la región madrileña. En este sentido, consideramos la evolución de ambas variables teniendo en cuenta la tradicional división en sectores de actividad, así como según el tipo de función predominante. La consideración de este último elemento tiene como objetivo aprehender mejor la realidad socioeconómica de la comarca y de la región madrileña teniendo en cuenta su creciente complejidad, como consecuencia del desarrollo y

diversificación durante las últimas décadas de las actividades enmarcadas hasta ahora en el sector terciario (Halbert, 2005, Méndez, Tébar y Abad, 2010a y 2011).

Partiendo de esta consideración se han agrupado las actividades económicas en torno a cuatro tipo de funciones –Anexo–, elaboradas a partir de las actividades incluidas en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas de 1993 y de 2009 a dos dígitos (CNAE-93 y CNAE-09, respectivamente). La primera de ellas aglutina las actividades dedicadas a la producción propiamente dicha, mientras que los otros tres grupos reúnen actividades de servicio en función del tipo de agente principal cuyas necesidades pretendan cubrir, ya se trate de empresas, de la sociedad o de los consumidores:

- *Función de Producción*: engloba aquellas actividades que aseguran la producción de bienes tangibles (agricultura, industria, construcción)
- *Función de Intermediación* (servicios a las empresas): agrupa aquellos servicios empresariales que, con anterioridad o posterioridad a la producción material, aportan un valor añadido a ésta y facilitan su circulación (dirección y gestión; finanzas; seguros; servicios jurídicos; publicidad y márketing, distribución, etc.), así como aquellos otros servicios de carácter banal que sirven de apoyo a la actividad empresarial.
- *Función Social* (servicios a la población): aglutina por un lado los servicios prestados por la administración pública, y por otro los servicios dirigidos a cubrir necesidades sociales e individuales relacionadas con la salud, la educación o los servicios sociales, todos ellos prestados tradicionalmente por la administración pública pero que en los últimos años, y de manera especialmente significativa en la Comunidad de Madrid, tienden a ser progresivamente privatizados.
- *Función de Consumo* (servicios al consumidor): recoge todas aquellas actividades orientadas al consumo de la población, tales como el comercio, la hostelería, etc., así como aquellas otras vinculadas a los servicios personales

Por su parte, los datos del IECM se refieren a la movilidad laboral de los trabajadores por cuenta ajena residentes en la comarca y en la región. Esta

información ha sido elaborada por el IECM a partir de los datos ofrecidos por la TGSS, sobre trabajadores afiliados a todos los regímenes de la Seguridad Social de la Comunidad de Madrid según municipios de residencia y de trabajo.

En definitiva, los siguientes apartados tratan de ofrecer una imagen que describa tanto la evolución como la realidad actual de las estructuras empresariales y laborales de la comarca de las Vegas, tanto en su conjunto como teniendo en cuenta las diferentes subcomarcas que la forman, así como en relación al ámbito regional en el que se insertan.

4.1- Dinámica reciente de los tejidos empresarial y laboral según sectores económicos de actividad. La creciente terciarización de la comarca de las Vegas

Uno de los aspectos que conviene destacar en primer lugar en relación al tejido empresarial de las Vegas, es el crecimiento que el mismo ha experimentado durante la última década. Según los datos ofrecidos por la Tesorería General de la Seguridad Social para los años 2000 y 2009, éste ha aumentado en un 27,5%, lo que ha supuesto un incremento en el número total de empresas de 791 unidades.

En el año 2000 había en las Vegas 2.882 empresas, mientras que en el 2009 son ya 3.674 empresas. Se trata de un incremento casi dos veces superior al registrado en la Comunidad de Madrid, donde durante el mismo periodo de tiempo la tasa de crecimiento empresarial ha sido del 14,6% (cuadro 8).

Por otro lado, aunque el aumento en el número de empresas en la comarca no se ha repartido de una manera homogénea entre las zonas occidental y oriental, por cuanto que la primera ha engordado su parque empresarial en 515 nuevas unidades mientras que la segunda lo ha hecho en 216 unidades, la distribución del peso que sus respectivos tejidos empresariales tienen sobre el total comarcal no se ha alterado prácticamente en la última década.

De ese modo, en el año 2000 el 60,9% de las empresas se localizaban en los tres municipios del oeste, esto es 1.755 unidades, y el 39,1% en los veinte municipios orientales, es decir 1.127 unidades; en el 2009 el 61,8% lo hace en la zona occidental, 2.270 empresas, y el 38,2% en la oriental, 1.403 empresas.

Cuadro 8. Evolución de la distribución total y porcentual de las empresas de la comarca de las Vegas según sectores económicos y ámbitos territoriales, 2000 y 2009

		Total				%			
		Sector Occidental	Sector Oriental	Las Vegas	C. de Madrid	Sector Occidental	Sector Oriental	Las Vegas	C. de Madrid
Agrario	2000	114	182	296	2.012	6,5	16,2	10,3	1,0
	2009	43	131	174	963	1,9	9,3	4,7	0,4
	Dif.	-71	-51	-122	-1.049	-4,6	-6,8	-5,5	-0,6
Industrial	2000	238	193	431	17.758	13,6	17,1	15,0	8,4
	2009	206	161	367	13.103	9,1	11,5	10,0	5,4
	Dif.	-32	-32	-64	-4.655	-4,5	-5,7	-5,0	-3,0
Construc.	2000	241	208	449	18.199	13,7	18,5	15,6	8,6
	2009	303	272	575	21.746	13,3	19,4	15,7	8,9
	Dif.	62	64	126	3.547	-0,4	0,9	0,1	0,4
Servicios	2000	1.162	544	1.706	174.285	66,2	48,3	59,2	82,1
	2009	1.718	839	2.558	207.516	75,7	59,8	69,6	85,3
	Dif.	556	295	852	33.231	9,5	11,5	10,4	3,2
Total	2000	1.755	1.127	2.882	212.254	100	100	100	100
	2009	2.270	1.403	3.674	243.328	100	100	100	100
	Dif.	515	276	791	31.074	----	----	----	----

Fuente: elaboración propia a partir de la Tesorería General de la Seguridad Social

En paralelo al crecimiento del tejido empresarial comarcal ha tenido lugar un proceso de terciarización del mismo, puesto de manifiesto en el aumento del número de empresas vinculadas con los servicios y en el peso que éstas han adquirido en la estructura empresarial de las Vegas (figura 11).

Ahora bien, esa expansión terciaria se ha llevado a cabo en un contexto de desarticulación del tejido industrial previo, así como del sector agrario, aunque, en el caso de este último conviene destacar su resistencia a la desaparición. Por otra parte, junto al crecimiento de las actividades terciarias, la construcción, aun a pesar de la coyuntura actual, se mantiene como la segunda actividad productiva más destacada en la zona.

Cabe señalar asimismo que el desarrollo de los servicios no ha sido territorialmente homogéneo en toda la comarca. La diferenciación que venimos realizando a lo largo de este análisis entre los sectores oriental y occidental de las

Vegas se muestra de nuevo pertinente, por cuanto que los municipios de la zona occidental han presentado un mayor desarrollo en este tipo de actividades empresariales.

Figura 11. Evolución de las empresas según sectores de actividad y ámbitos territoriales de la comarca de Las Vegas, 2000-2009



Fuente: elaboración propia a partir de la TGSS

En este sentido, el peso de las empresas del terciario ha variado en la comarca desde el 59,2% del año 2000 al 69,6% del 2009, es decir, un incremento del 10,4%. No obstante este incremento, la influencia que el sector de los servicios tiene en la estructura productiva comarcal se encuentra todavía demasiado alejado del que presenta a nivel regional, donde suponía el 82,1% del total en el año 2000 y el 85,3% en el 2009.

Por otro lado, y aunque los servicios dentro de la comarca hayan presentado un mayor desarrollo empresarial en la zona oriental, donde ha crecido algo más de un 11% entre el 2000 y el 2009 frente al 9,5% que lo ha hecho en el zona occidental, es en esta última donde su peso sobre la estructura productiva es mayor. En el años 2009, el 75,7% de todas las empresas de la zona occidental pertenecían a los servicios, mientras que en la zona oriental, aun a pesar del crecimiento indicado más arriba, suponen aún el 59,8%.

Imagen 8. Centro de trabajo de la multinacional SOS-Cuétara en Villarejo de Salvanes



Fuente: Foto del autor

Por otro lado, las empresas de construcción consolidan su presencia en la comarca en torno al 15,6%, lo que sitúa a este sector como el segundo con mayor peso en las Vegas. En cambio, las empresas industriales han descendido desde el 15% a algo menos del 10% en los últimos diez años. Este doble proceso de fortalecimiento de las empresas constructoras y de debilitamiento de las industriales se ha dado tanto en el sector occidental de las Vegas como en el oriental.

Mientras en la primera de estas subunidades la construcción se ha mantenido en torno al 13% entre 2000 y 2009, en la segunda este sector económico se ha situado en alrededor del 19%. La industria, en cambio, ha caído un 4,5% en el occidente de las Vegas, al pasar del 13,6% al 9,1% en el periodo de referencia, y un 5,7% en el oriente comarcal, donde ha descendido desde el 17,1% del año 2000 al 11,5% del 2009.

Esta dinámica seguida por los sectores de la construcción y de la industria en la comarca, también se ha producido a nivel regional, aunque con menor intensidad. Las empresas constructoras se han mantenido entre el 8,6% y el 8,9% durante la última década, mientras que las industrias han caído desde el 8,4% del año 2000 al 5,4% del 2009.

Imagen 9. Industria extractiva abandonada en San Martín de la Vega. Al fondo a la derecha, Parque Temático Warner



Fuente: Foto del autor

Finalmente, las empresas dedicadas al sector agrario sí han mostrado un comportamiento diferenciado entre el oeste y el este de la comarca. En ese sentido, mientras que en el año 2000 las empresas agrarias ubicadas en los tres municipios del oeste representaban el 6,5% del total de su tejido empresarial, en 2009 se situaron ya por debajo del 2%. En el área oriental el descenso ha sido más intenso, no obstante su presencia continua siendo muy alta en la zona porque ya lo era a comienzos de la década. Si en el año 2000 representaban el 16,1% de todas las empresas localizadas en esta zona, en 2009 todavía suponen el 9,3% del total.

De esa manera, y como consecuencia del peso que todavía mantienen las empresas agrarias en el este de las Vegas, la comarca es identificada a nivel regional como una de las principales áreas agrarias de la Comunidad de Madrid. Así, las 174 empresas agrarias que todavía desarrollan su actividad en el conjunto de la comarca, suponen casi el 20% de las 963 empresas agrarias que existen en toda la región.

En cualquier caso, la especialización terciaria de la comarca de las Vegas y la Comunidad de Madrid en los últimos años no sólo se define a través de la evolución reciente de sus estructuras empresariales, sino que también se ha de considerar el análisis de sus estructuras laborales. En este sentido, se valora a continuación la capacidad de generar empleo que han tenido las empresas localizadas en la comarca de las Vegas y en la Comunidad de Madrid, así como su evolución entre los años 2000 y 2009 según los cuatro grandes sectores de actividad tradicionales.

Imagen 10. Cooperativa agraria en Tielmes



Fuente: Foto del autor

En este sentido, cabe destacar que durante el periodo de referencia el número de personas que trabajan en la comarca se ha incrementado un 41,6%, al pasar de los 23.914 trabajadores del año 2000 a los 33.861 trabajadores del 2009. Esto supone una tasa de crecimiento dos veces superior a la registrada por el conjunto de la región, donde el aumento de trabajadores en la última década ha sido del 20,3%.

No obstante, el 63,7% de los 9.947 nuevos trabajadores que ha ganado la comarca entre los años 2000 y 2009 se han concentrado en el sector occidental de la misma, esto es 6.699 trabajadores, mientras que el 32,7% restante lo hecho en la zona oriental, 3.248 trabajadores (cuadro 9 y figura 12).

Desde un punto sectorial, en el año 2000 el 53,9% de quienes trabajaban en la comarca de las Vegas lo hacían en los servicios; diez años más tarde ese porcentaje ha crecido hasta el 68,5%. Dentro de la comarca, el peso de esos trabajadores es mayor en el área occidental que en la oriental, siendo también en el oeste de las Vegas donde más ha aumentado su presencia durante la pasada década.

Cuadro 9. Distribución porcentual de los trabajadores en la comarca de las Vegas según sectores de actividad, 2000-2009.

		Total				%			
		Sec. Occidental	Sec. Oriental	Las Vegas	C. de Madrid	Sec. Occidental	Sec. Oriental	Las Vegas	C. de Madrid
Agrario	2000	326	598	924	9.795	2,1	7,4	3,9	0,4
	2009	382	874	1.256	10.883	1,7	7,7	3,7	0,4
	Dif.	56	276	332	1.088	-0,4	0,3	-0,2	0,0
Industrial	2000	4.122	2.403	6.525	284.643	26,0	29,8	27,3	12,1
	2009	3.593	1.881	5.474	269.648	15,9	16,6	16,2	9,5
	Dif.	-529	-522	-1.051	-14.995	-10,1	-13,2	-11,1	-2,6
Construcc.	2000	2.173	1.398	3.571	214.565	13,7	17,3	14,9	9,1
	2009	2.001	1.929	3.930	216.596	8,9	17,0	11,6	7,7
	Dif.	-172	531	359	2.031	-4,8	-0,3	-3,3	-1,5
Servicios	2000	9.227	3.667	12.894	1.839.486	58,2	45,5	53,9	78,3
	2009	16.571	6.630	23.201	2.330.272	73,5	58,6	68,5	82,4
	Dif.	7.344	2.963	10.307	490.786	15,3	13,1	14,6	4,1
Total	2000	15.848	8.066	23.914	2.348.489	100	100	100	100
	2009	22.547	11.314	33.861	2.827.399	100	100	100	100
	Dif.	6.699	3.248	9.947	478.910	----	----	----	----

Fuente: elaboración propia a partir de la Tesorería General de la Seguridad Social

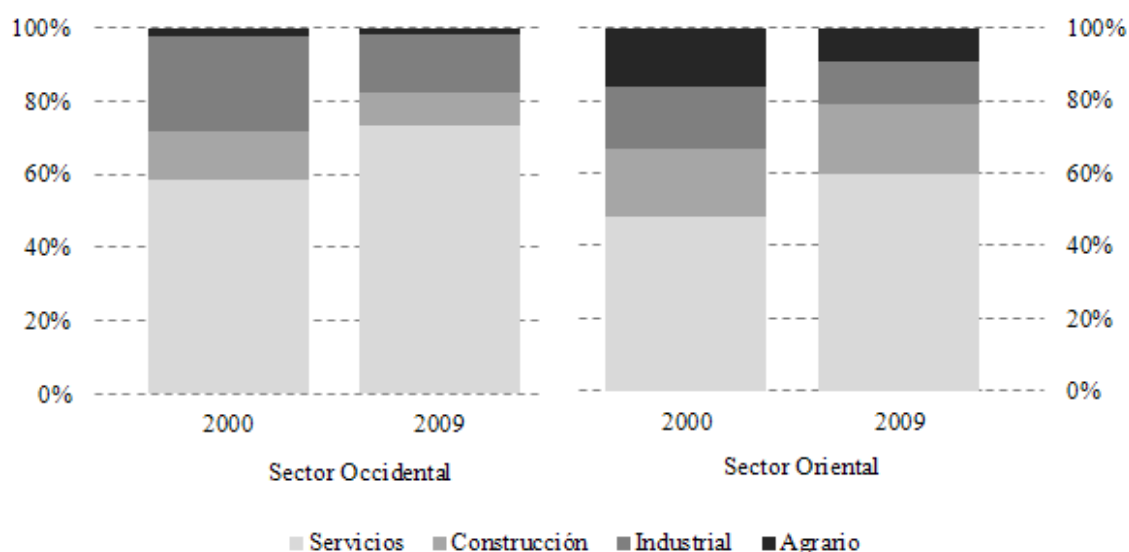
Entre 2000 y 2009 los ocupados en el terciario han crecido un 15,3% en los tres municipios occidentales, frente al 13,1% que lo han hecho en la zona oriental. En el año 2000 el 58,2% de las personas que trabajaban en Aranjuez, Ciempozuelos y San Martín de la Vega lo hacían en el sector de los servicios, aumentando su peso en 2009 hasta el 73,5%. En la zona oriental por su parte han pasado desde el 45,5% del 2000 hasta el 58,6% del 2009.

La industria es el segundo sector de la comarca por volumen de empleo generado, aunque ha perdido algo más de un 11% de representatividad en su estructura laboral durante los últimos años. En cualquier caso, este sector sigue teniendo un mayor peso en las Vegas del que tiene a nivel regional, aunque la diferencia que existía a comienzos de la década entre los dos ámbitos territoriales se ha reducido.

En el año 2000 este sector aglutinaba al 27,3% de los trabajadores comarcales y al 12,1% de los regionales, lo que suponía una diferencia del 15,2% en el peso que

tenían en sus respectivas estructuras laborales. Diez años después esos trabajadores suponen el 16,2% en las Vegas y el 9,5% en la Comunidad de Madrid, por lo que la distancia se ha reducido hasta el 6,6%.

Figura 12. Evolución de los empleos según sectores de actividad y ámbitos territoriales de la comarca de Las Vegas, 2000-2009



Fuente: elaboración propia a partir de la TGSS

En este sentido, cabe precisar que el descenso del empleo industrial en la comarca se ha producido con una intensidad algo mayor en el área oriental que en la occidental. De ese modo, en tanto que en el este de las Vegas estos trabajadores han caído un 13,2%, pasando del 29,8% del 2000 al 16,6% del 2009, en el oeste el descenso ha sido del 10,1%, variando su representatividad desde el 26% del año 2000 al 15,9% del 2009.

La construcción, por su parte, aunque ha aumentado el número de trabajadores durante el periodo de análisis tanto en la comarca como en la región, en 359 y 2.031 efectivos respectivamente, ha perdido peso en sus respectivos tejidos laborales. En concreto, ese descenso ha sido de un 3,3% en la comarca y de un 1,5% en la Comunidad de Madrid, lo que ha situado el empleo del sector en el 11,6% en las Vegas y en el 7,7% en la región en el año 2009.

No obstante, conviene señalar que, dentro de la comarca, el comportamiento que ha tenido este empleo en el occidente y en el oriente de las Vegas ha diferido, ya que mientras en el primero el número de trabajadores de la construcción ha descendido en 172 efectivos entre el 2000 y el 2009, en la zona oriental ha aumentado en 531 trabajadores. Así, el peso de los ocupados en la construcción ha caído un 4,8% en el oeste de las Vegas, situándose en el 8,9% en 2009, mientras que en el área oriental ha permanecido estable alrededor del 17% de ocupación.

Finalmente, el sector agrario, y esto parece extraordinario, ha sido capaz de generar empleo en la comarca y en la región durante los últimos diez años, aunque lo ha hecho en volúmenes reducidos, pero suficientes para mantener su peso en ambos casos. De esa manera, entre 2000 y 2009 se han generado 332 nuevos empleos agrarios en la comarca y 1.088 en la comunidad. El peso del sector ha permanecido estable alrededor del 3,7% en el caso de las Vegas y del 0,4% en la región.

Ahora bien, en el interior de la comarca ha sido el sector oriental el que ha tenido una mayor capacidad para generar este tipo de empleos, por cuanto que en la última década el número de trabajadores agrarios ha aumentado en 276 efectivos, en tanto que en el oeste apenas han supuesto 56 nuevos empleos. Es también en el este de las Vegas donde mayor peso tienen estos trabajadores, puesto que en el año 2009 suponen todavía el 7,7% del total, mientras que en la zona occidental su representatividad se ha situado en el 1,7% ese mismo año.

En definitiva, la explotación de los datos ofrecidos por la TGSS a nivel sectorial permiten afirmar que, efectivamente, la comarca tiende a generar, tanto a nivel empresarial como laboral, unas estructuras socioeconómicas crecientemente terciarizadas. Asimismo, se constata un retroceso de la industria en la comarca, aun cuando todavía este sector genera un alto volumen de empleo en la misma.

La construcción y la agricultura por su parte han mantenido una presencia estables durante los últimos diez años, aunque por su relevancia destaca el peso que todavía tiene el empleo agrario en la zona oriental de las Vegas, en tanto en cuanto los datos a nivel regional dan a entender que el ajuste de este sector hace tiempo que concluyó en la Comunidad de Madrid.

En cualquier caso, más allá de este análisis sectorial, conviene analizar las transformaciones recientes experimentadas por el tejido empresarial y la mano de

obra de la comarca de las Vegas bajo una perspectiva funcional, para determinar las características asociadas a su proceso de terciarización, así como el encaje de esta nueva realidad comarcal en el sistema funcional de la región de Madrid.

4.2.- Hacia la definición de un estructura productiva y laboral definida por las funciones de tipo social y de consumo, ante el retroceso de las actividades y empleos de producción

Dada la amplitud y diversidad de las actividades que están incluidas dentro del sector terciario, parece conveniente intentar diferenciarlas y avanzar así hacia una mejor delimitación de la estructura productiva de la comarca de las Vegas en relación con la región madrileña.

Para ello, y partiendo de los datos ofrecidos por la Tesorería General de la Seguridad Social referidos a los años 2000 y 2009, hemos llevado a cabo una reagrupación de las actividades económicas en torno a los cuatro tipo de funciones que indicamos al inicio de este apartado: *Producción*; *Intermediación*; *Social*; y *Consumo*. Cabe recordar asimismo que ha sido necesario homogeneizar las clasificaciones utilizadas en ambas fechas, por cuanto que los datos referidos al año 2000 se guían por la CNAE-93, mientras que los del año 2009 lo hacen por la nueva CNAE-09. Dicha homogeneización aparece recogida en el Anexo final de la Tesis.

En este sentido, la evolución reciente del tejido empresarial comarcal se ha caracterizado por un descenso, entre los años 2000 y 2009, del 10,2% de las empresas vinculadas con la función de *Producción*. La intensidad con que se ha producido el debilitamiento de estas actividades en las Vegas contrasta con la caída moderada que han experimentado a nivel regional, donde han descendido un 2,6%.

El declive de la *Producción* en la comarca ha conllevado asimismo un descenso de su representatividad en la estructura funcional de este territorio, al pasar de agrupar al 40,8% de su tejido empresarial en el año 2000, al 30,6% en el año 2009. Se trata, en cualquier caso, de un porcentaje dos veces superior al que este tipo de actividades tiene en el conjunto regional en el año 2009, donde apenas superan el 15% del total (cuadro 10).

Cuadro 10. Evolución de la distribución empresarial de la comarca de las Vegas según tipología de funciones y sectores territoriales, 2000-2009

	2000									
	Producción		Intermediación		Social		Consumo		Total	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
<i>Sector Occidental</i>	593	33,8	245	14,0	141	8,0	776	44,2	1.755	100
<i>Sector Oriental</i>	583	51,7	93	8,3	93	8,3	358	31,8	1.127	100
<i>Las Vegas</i>	1.176	40,8	338	11,7	234	8,1	1.134	39,3	2.882	100
<i>C. de Madrid</i>	37.969	17,9	42.070	19,8	19.632	9,2	112.583	53,0	212.254	100
	2009									
	Producción		Intermediación		Social		Consumo		Total	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
<i>Sector Occidental</i>	559	24,6	387	17,0	221	9,7	1.103	48,6	2.270	100
<i>Sector Oriental</i>	565	40,3	180	12,8	150	10,7	508	36,2	1.403	100
<i>Las Vegas</i>	1.124	30,6	567	15,4	371	10,1	1.611	43,9	3.673	100
<i>C. de Madrid</i>	37.137	15,3	53.347	21,9	22.235	9,1	130.609	53,7	243.328	100
	2000-2009									
	Producción		Intermediación		Social		Consumo		Total	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
<i>Sector Occidental</i>	-34	-9,2	142	3,1	80	1,7	327	4,4	515	0
<i>Sector Oriental</i>	-18	-11,5	87	4,6	57	2,4	150	4,4	276	0
<i>Las Vegas</i>	-52	-10,2	229	3,7	137	2,0	477	4,5	791	0
<i>C. de Madrid</i>	-832	-2,6	11.277	2,1	2.603	-0,1	18.026	0,6	31.074	0

Fuente: elaboración propia a partir de la Tesorería General de la Seguridad Social

En este sentido, durante el periodo señalado la comarca ha perdido empresas relacionadas en especial con la industria de la confección e industrias de alimentación y bebidas en el este de la comarca; con la fabricación de productos metálicos y la agricultura en los tres municipios del occidente comarcal; y de la madera y del mueble en ambas subunidades territoriales.

Cabe precisar, no obstante, que la caída de esta función podría haber sido mayor de no ser por el importante crecimiento que entre 2000 y 2009 han experimentado las empresas dedicadas a la construcción tanto en el occidente como en el oriente de las Vegas, y de la agricultura en el este de la comarca.

En cualquier caso, aunque el decrecimiento de las actividades de *Producción* ha sido generalizado en toda la comarca su incidencia ha sido algo mayor en la zona oriental, puesto que en esta zona las empresas de *Producción* han registrado un descenso del 11,5% en el periodo de referencia, al caer desde el 51,7% que representaban en el año 2000 al 40,3% del 2009; en tanto que en la zona occidental la pérdida ha sido del 9,2%, desde el 33,8% del 2000 al 24,6% del 2009.

Como consecuencia de esta merma, las empresas de *Producción* han dejado de ser la más numerosas de la comarca, cediendo su posición a las actividades vinculadas al *Consumo*, que entre 2000 y 2009 han aumentado en un 4,5%, esto es 477 nuevas empresas. Se trata de un incremento cuatro veces superior al que han registrado a nivel regional, donde solo han crecido un 0,6% durante el mismo periodo de tiempo.

Entre 2000 y 2009, las empresas de *Consumo* han aumentado su presencia en la comarca desde el 39,3% que representaban a inicios de la pasada década, hasta el 43,9% del año 2009. A pesar de ese incremento, todavía se halla lejos de los valores alcanzados a nivel regional, donde las empresas de *Consumo* representan al 53,7% del total en el año 2009.

El desarrollo que estas actividades han tenido en el conjunto de las Vegas se ha apoyado principalmente en el crecimiento experimentado por las empresas de hostelería, de comercio minorista y de servicios personales, y dentro de estos últimos el personal doméstico y las empresas incluidas en la categoría servicios personales diversos (peluquerías; balnearios y spa; o gimnasios entre otros), tanto en el este como en el oeste de las Vegas.

No obstante, el peso que esta función ha adquirido en la estructura productiva de la zona occidental es mayor que el que tiene en la zona oriental, puesto que mientras que en los tres municipios que conforman el oeste de las Vegas la función de Consumo supone en el año 2009 el 48,6% de su tejido empresarial, en la zona oriental apenas supera el 36%. Se trata en definitiva de una diferencia de más de 12 puntos porcentuales.

Otra de las funciones que también ha aumentado su peso de manera significativa en el tejido empresarial de la comarca ha sido la *Intermediación*, que ha pasado de reunir en torno suya al 11,7% de las empresas presentes en las Vegas en el

año 2000, al 15,4% en el 2009, lo que supone una ampliación del 3,7%. En la Comunidad de Madrid esta actividad ha crecido un 2,7% durante en el mismo intervalo de tiempo, aglutinando al 21,9% de las empresas madrileñas en el 2009.

El desarrollo, tanto en la zona occidental como oriental de las Vegas, de actividades logísticas vinculadas al transporte por carretera y a las actividades anexas al mismo, así como de la categoría otras actividades empresariales (actividades jurídicas; consultorías; empresas de trabajo temporal; servicios técnicos de ingeniería; publicidad; etc.), sostiene en gran medida esta dinámica positiva.

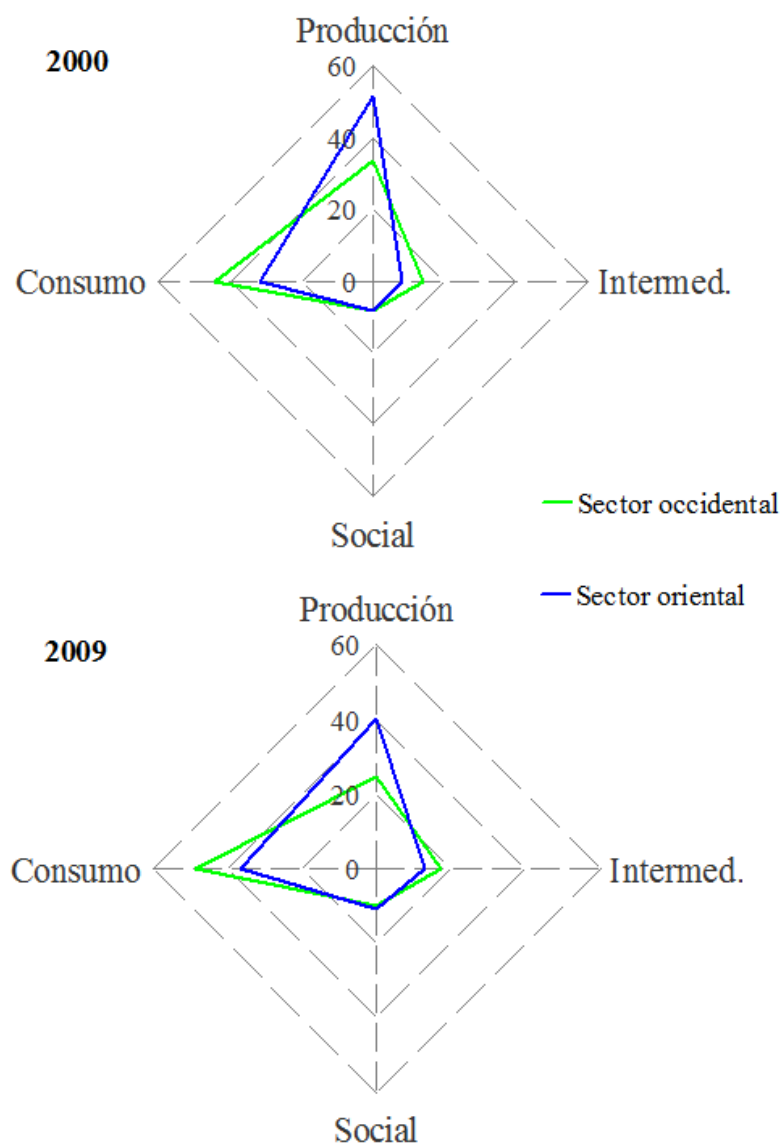
Dentro de las Vegas, la función de *Intermediación* tiene un mayor peso en la zona occidental que en la oriental, aunque su desarrollo ha sido mayor en esta última. De esta manera, mientras que en el oeste de la comarca esta actividad ha crecido un 3,1%, al pasar del 14% que representaba en el año 2000 al 17,1% que representa en el 2009, en la zona oriental se ha acrecentado un 4,6%, desde el 8,3% del año 2000 al 12,8% del 2009.

Finalmente, las actividades empresariales que cumplen una función *Social* han crecido en las Vegas un 2% entre 2000 y 2009, empujadas por el ascenso de aquellas relacionadas con la Sanidad; con Actividades recreativas, culturales y de ocio; y con la Educación. Las dos primeras categorías han tenido un mayor desarrollo en el oeste de la comarca, mientras que la tercera ha evolucionado de manera muy similar tanto en la zona occidental como en la oriental.

En cualquier caso, en el conjunto de la comarca la totalidad de las empresas que integran esta función han pasado de representar el 8,1% del tejido productivo de las Vegas en el año 2000, al 10,1% en el 2009. En la región, en cambio, esta actividad se ha estancado en torno al 9%.

En cuanto a la distribución de estas empresas en el interior de la comarca, cabe destacar que su peso es mayor en el este que en el oeste, ya que en aquel alcanzan un valor del 10,7% sobre el total en el año 2009, mientras que en el oeste representan ese mismo año al 9,7%. Por otro lado, a lo largo de la última década estas empresas han aumentado su representatividad en la estructura productiva del sector oriental en un 2,4%, mientras que en el sector occidental su crecimiento ha sido del 1,7%.

Figura 13. Perfil funcional del tejido empresarial en los sectores territoriales de la comarca de las Vegas, 2000 y 2009



* En porcentaje

Fuente: elaboración propia a partir de la Tesorería General de la Seguridad Social

En resumen, tal y como se recoge en la figura 13, los perfiles funcionales dibujados por los sistemas productivos de las zonas occidental y oriental de la comarca han evolucionado durante la última década hacia un retroceso de las

actividades ligadas a la *Producción*, más pronunciado en el este que en el oeste de las Vegas, así como por el desarrollo de las empresas vinculadas a las funciones de servicios, especialmente las de *Consumo* y en menor medida las de *Intermediación* y las *Sociales*.

En todo caso, la expansión de las empresas de *Consumo* e *Intermediación* han tenido un mayor desarrollo en la zona occidental de la comarca que en la oriental, mientras que el peso de las de tipo *Social* ha crecido más en el este que en el oeste de las Vegas.

Por otra parte, a través de la figura 14 podemos comparar la evolución experimentada por los perfiles funcionales de los sistemas productivos regional y comarcal. En este sentido, el perfil funcional del sistema productivo regional en 2009 se caracteriza por el predominio de las actividades de *Consumo*, que suponen el 53,7% de las empresas de la Comunidad de Madrid. No obstante, el peso de esta función en el sistema productivo regional se ha estancado durante la última década, ya que apenas se incrementó en un 0,6%.

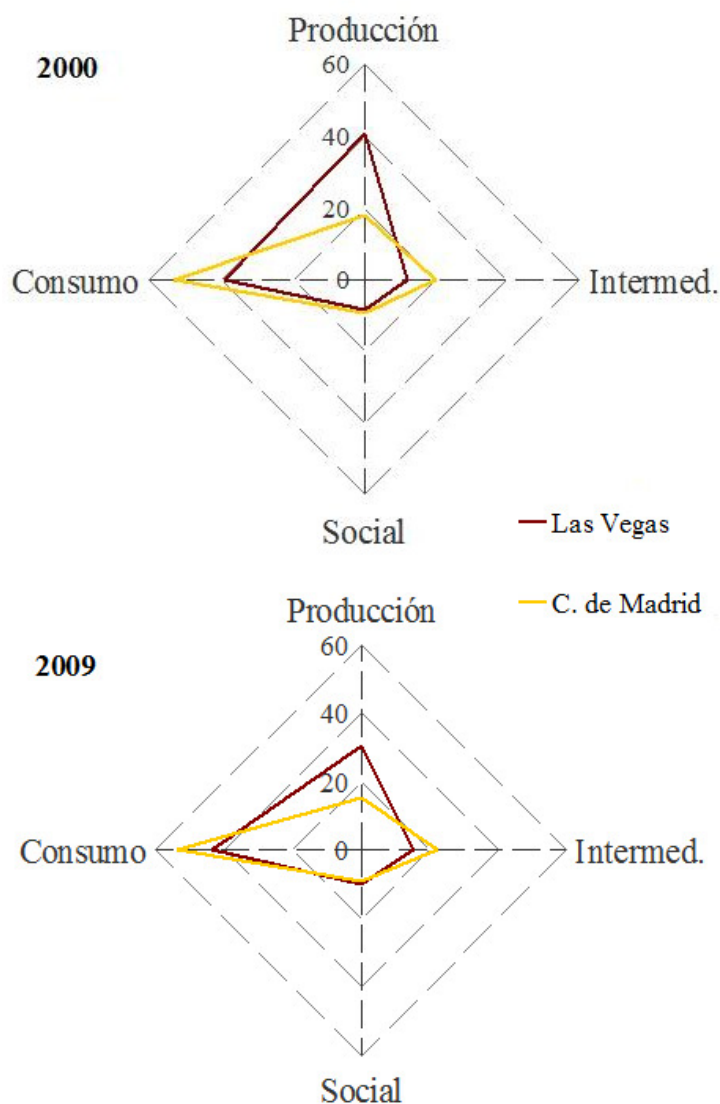
Por detrás de las actividades de *Consumo* se sitúan las de *Intermediación*, que agrupan al 22% de las empresas madrileñas en 2009. La evolución que han seguido estas actividades ha sido positiva en la región durante la última década, de tal forma que su peso se ha incrementado en un 2,1%.

Las empresas relacionadas con la *Producción* suman en 2009 el 15,1% del tejido empresarial regional, después de haber perdido un 2,6% de representatividad durante el periodo de referencia.

En cuanto a las actividades ligadas a la función *Social*, éstas han mantenido invariable su peso en el sistema productivo regional entre el 2000 y el 2009, en torno al 9,2% del total.

En definitiva, mientras que el sistema productivo regional ha trazado durante la última década un perfil funcional que tiende a consolidar las actividades ligadas al *Consumo* y a fortalecer las dedicadas a la *Intermediación*, el de la comarca de las Vegas tiende hacia la especialización en actividades vinculadas principalmente al *Consumo*, pero manteniendo todavía una importante presencia de empresas dedicadas a la *Producción*, por cuanto que a pesar del retroceso de la última década, todavía en el año agrupan a una tercera parte de su sistema empresarial.

Figura 14. Perfil funcional del tejido empresarial de la comarca de las Vegas y la Comunidad de Madrid, 2000 y 2009 *



* En porcentaje

Fuente: elaboración propia a partir de la Tesorería General de la Seguridad Social

Asimismo, las tareas de *Intermediación* han avanzado de una manera importante en la comarca de las Vegas, aunque todavía se hallan muy lejos del valor que éstas adquieren en el conjunto de la Comunidad de Madrid.

Finalmente, las actividades empresariales de tipo *Social* también han aumentado en la comarca de las Vegas, y superan en el año 2009 el peso que las mismas tienen a nivel regional, donde han registrado un cierto estancamiento durante la primera década del presente siglo.

Pero si importante es la transformación que está experimentando el sistema productivo comarcal, no lo es menos la que se produce en su tejido laboral. La evolución reciente del mismo refleja el cambio que ha experimentado la base económica de Las Vegas, pero sobre todo el cambio social producido en la zona a partir su crecimiento demográfico y, en especial, de la llegada de nueva población que ha traído consigo nuevas necesidades y comportamientos.

Cuadro 11. Evolución de la distribución de los trabajadores de la comarca de las Vegas según tipología de funciones y sectores territoriales, 2000-2009

	2000									
	Producción		Intermediación		Social		Consumo		Total	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
<i>Sector Occidental</i>	6.621	41,8	2.162	13,6	2.366	14,9	4.699	29,7	15.848	100
<i>Sector Oriental</i>	4.399	54,5	921	11,4	784	9,7	1.962	24,3	8.066	100
SNM	11.020	46,1	3.083	12,9	3.150	13,2	6.661	27,9	23.914	100
C. de Madrid	509.003	21,7	743.261	31,6	431.077	18,4	665.148	28,3	2.348.489	100
	2009									
	Producción		Intermediación		Social		Consumo		Total	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
<i>Sector Occidental</i>	5.976	26,5	4.193	18,6	5.730	25,4	6.648	29,5	22.547	100
<i>Sector Oriental</i>	4.684	41,4	1.300	11,5	2.369	20,9	2.961	26,2	11.314	100
SNM	10.660	31,5	5.493	16,2	8.099	23,9	9.609	28,4	33.861	100
C. de Madrid	497.127	17,6	938.748	33,2	586.786	20,8	804.738	28,5	2.827.399	100
	2000-2009									
	Producción		Intermediación		Social		Consumo		Total	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
<i>Sector Occidental</i>	-645	-15,3	2.031	5,0	3.364	10,5	1.949	-0,2	6.699	0
<i>Sector Oriental</i>	285	-13,1	379	0,1	1.585	11,2	999	1,8	3.248	0
SNM	-360	-14,6	2.410	3,3	4.949	10,7	2.948	0,5	9.947	0
C. de Madrid	-11.876	-4,1	195.487	1,6	155.709	2,4	139.590	0,1	478.910	0

Fuente: elaboración propia a partir de la Tesorería General de la Seguridad Social

En este sentido, el cambio más significativo que se ha producido en la estructura laboral comarcal tiene que ver con el descenso en la mano de obra dedicada a tareas de producción. Si en el año 2000 el 46,1% de las personas que trabajaban en la comarca de las Vegas estaban vinculadas a esta función, en el 2009 su peso cayó hasta el 31,5%, lo que supone una pérdida del 14,6% durante ese periodo de tiempo (cuadro 11).

Esta fuerte caída de la ocupación en tareas de *Producción* contrasta con la más moderada registrada en la región, donde han descendido un 4,1%. No obstante, el peso de estos trabajadores sobre el total regional era en el año 2009 de apenas el 17,6%.

No obstante el decrecimiento de los trabajadores de *Producción* en la comarca, éstos siguen siendo mayoritarios debido a que durante la última década algunas de las ocupaciones que integran esta función han tenido una dinámica especialmente positiva. Tal es el caso de la construcción, exclusivamente en el este de la comarca, y de determinadas actividades industriales como la fabricación de vehículos de motor, el reciclaje o la metalurgia en el oeste de las Vegas o la fabricación de productos metálicos en ambas subunidades territoriales.

En este sentido, al analizar la distribución territorial de los trabajadores de la *Producción* en el interior de la comarca, se observa que su influencia sobre las estructuras laborales de las zonas occidental y oriental era muy alta en el año 2000. En concreto, en el este de la comarca suponían el 54,5% de toda su mano de obra y en el oeste el 41,8%, siendo por tanto mayoritarios en ambas unidades.

Sin embargo, en el año 2009 esta situación ha cambiado. En el este de las Vegas, aunque estos trabajadores siguen siendo mayoritarios, su peso sobre la estructura laboral de ese sector territorial ha caído hasta el 41,4%, es decir un 13,1% menos que hace diez años. En cuanto al sector occidental, los trabajadores de *Producción* han dejado de ser el grupo mayoritario, ya que han en los últimos diez años su volumen ha descendido un 15,3%. En concreto, en el año 2009 representaban al 26,5% de los ocupados en la zona.

Pero si los trabajadores dedicados a la *Producción* son los que han perdido un mayor peso en el tejido laboral de las Vegas, los que más lo han aumentado han sido aquellos dedicados a actividades de tipo *Social*. Durante la última década han

incrementado su peso en un 10,7%, al pasar de representar el 13,2% del total en el año 2000 al 23,9% en el 2009. Por el contrario, en la Comunidad de Madrid apenas han variado un 2,4%, desde el 18,4% que representaban estos trabajadores a inicios de la pasada década, hasta el 20,8% del 2009.

El ascenso que los trabajadores en actividades sociales han experimentado en las Vegas se explica fundamentalmente por el incremento de aquellos relacionados con la Sanidad, con la Educación y con las Actividades Culturales, Recreativas y de Ocio en el oeste de las Vegas, y con la Administración Pública en el este.

Por otro lado, aunque durante la pasada década el crecimiento porcentual de estos trabajadores fue del 11,2% en la zona oriental, y del 10,5% en la occidental, es en esta última donde mayor peso tienen, de tal forma que en el año 2009 suponen el 25,4% del tejido laboral en el oeste y el 20,9% en el este.

En cuanto a las actividades de *Consumo*, cabe destacar que en número y volumen de trabajadores son, por detrás de la *Producción*, las más importantes de las comarca. En el año 2000, el 27,9% de toda la mano de obra ocupada en las Vegas estaba dedicada a actividades de *Consumo*, mientras que en 2009 lo está 28,4%. Esto supone un crecimiento a lo largo del periodo indicado de apenas el 0,5%, que es en todo caso superior al 0,1% registrado a nivel regional, donde el peso de esta actividad era en 2009 similar al de la comarca, con el 28,5% de ocupación.

Tanto en el este como en el oeste de la comarca, los trabajadores dedicados a actividades de *Consumo* que más han crecido pertenecen principalmente al Comercio minorista y a la Hostelería.

Por lo que se refiere a su distribución en el interior de las Vegas, cabe señalar que mientras en el sector occidental los trabajadores de *Consumo* se han estabilizado en torno al 29,5% de la ocupación durante la pasada década, en el sector oriental han crecido un 1,8%, del 24,3% que representaban en el año 2000 al 26,2% del 2009.

Por último, la ocupación en tareas de *Intermediación* ha registrado un crecimiento en el conjunto de la comarca del 3% entre el 2000 y el 2009, creciendo del 12,9% al 16,2%. Se trata en cualquier caso de un nivel de ocupación muy alejado del 33,2% que esta función tiene en la región el año 2009.

Conviene precisar, por otro lado, que el incremento descrito para la comarca de las Vegas se debe exclusivamente al importante crecimiento que estos trabajadores han tenido en el sector occidental de la comarca, donde han aumentado en un 5% durante el periodo de referencia. Pasan así del 13,6% del año 2000 al 18,6% del 2009.

Los crecimientos más importantes se han producido en ocupaciones ligadas al transporte terrestre y actividades anexas, a actividades de alquiler y a otras actividades empresariales (actividades jurídicas; consultorías; empresas de trabajo temporal; servicios técnicos de ingeniería; publicidad; etc.).

En definitiva, el perfil funcional de la mano de obra que trabaja en las zonas occidental y oriental de las Vegas se ha transformado a lo largo de la última década. Tanto en el este como en el oeste de la comarca, los trabajadores dedicados a la *Producción* han reducido su presencia en una proporción alta, aunque todavía en la zona oriental siguen siendo mayoritarios (figura 15).

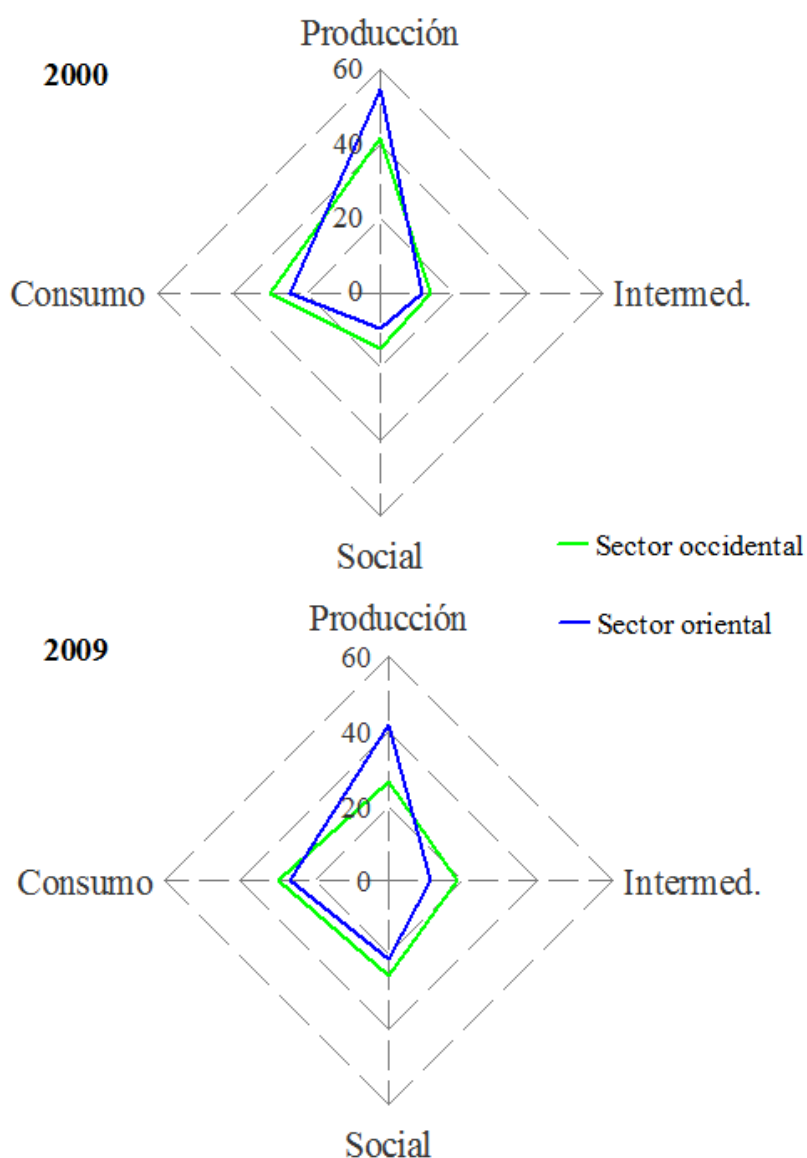
Esta pérdida de representatividad de los trabajadores de la *Producción* ha implicado al mismo tiempo un reajuste en las estructuras laborales del este y del oeste de la comarca. Ese reajuste no ha sido igual en ambos casos. En el este ha implicado el crecimiento de los trabajadores vinculados a actividades de tipo *Social* y el estancamiento de los dedicados a la *Intermediación* y al *Consumo*, de tal manera que el perfil funcional de la mano de obra presenta dos actividades que sobresalen sobre las demás: la *Producción* y la actividad *Social*.

En cambio, en el oeste se ha evolucionado hacia una estructura laboral relativamente equilibrada entre las cuatro funciones consideradas, porque al descenso de los trabajadores de *Producción* le han acompañado el estancamiento de los dedicados al *Consumo*, y un importante incremento de los trabajadores en actividades de *Intermediación* y sobre todo *Sociales*. Todos estos procesos, como señalamos, han dotado de equilibrio al perfil funcional trazado por la estructura laboral en esta parte de las Vegas.

Por su parte, a través de la figura 16 se puede comparar la evolución seguida por las estructuras laborales de Las Vegas y de la Comunidad de Madrid. En este sentido, se comprueba como en ambos espacios los trabajadores de la *Producción* están en retroceso, aunque todavía sigue siendo la principal ocupación entre quienes

trabajan en la comarca. Por otro lado, mientras que en la región los empleos vinculados a actividades de *Intermediación* ha tenido un mayor desarrollo que el resto, en Las Vegas han sido los de tipo *Social* y, menor medida, de *Intermediación* los que han experimentado un mayor crecimiento.

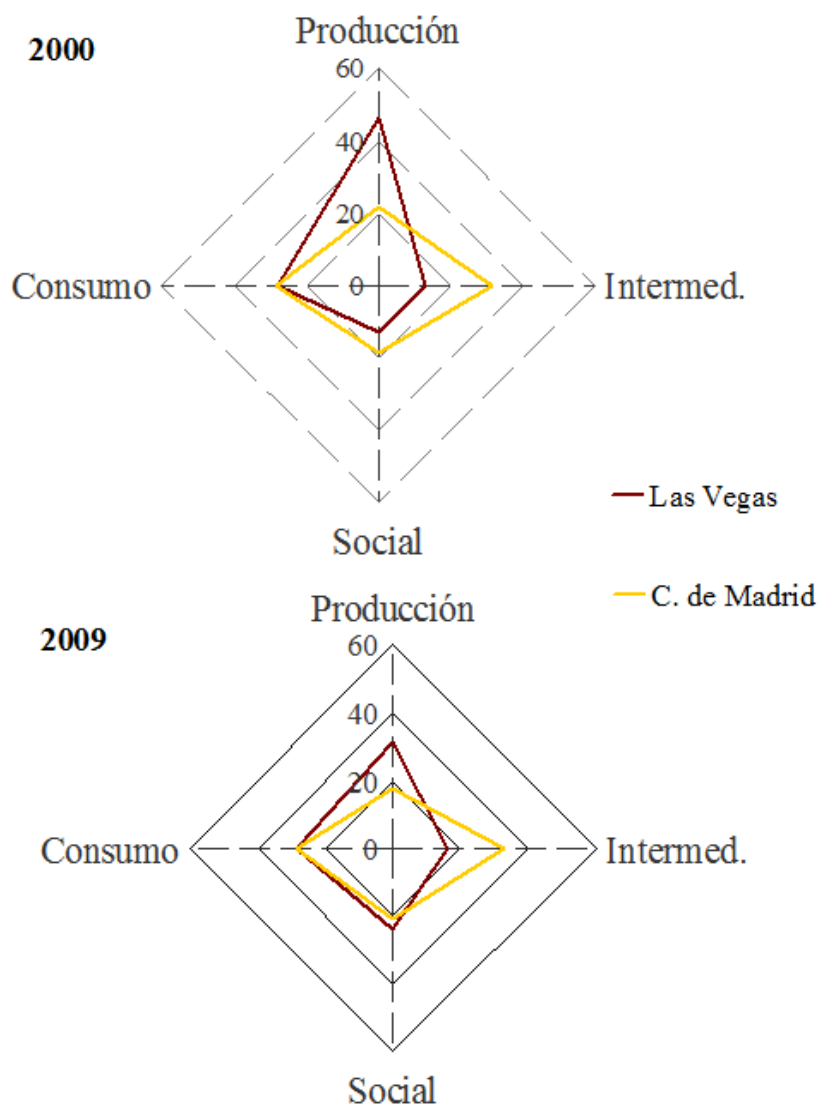
Figura 15: Perfil funcional del empleo en los sectores territoriales de la comarca de las Vegas, 2000 y 2009 *



* En porcentaje

Fuente: elaboración propia a partir de la Tesorería General de la Seguridad Social

Figura 16: Perfil funcional del empleo en la comarca de las Vegas y la Comunidad de Madrid, 2000 y 2009 *



* En porcentaje

Fuente: elaboración propia a partir de la Tesorería General de la Seguridad Social

De esta manera, mientras en el conjunto de la región el empleo se está especializando en servicios a las empresas, en la comarca de las Vegas el empleo tiende a especializarse fundamentalmente en servicios a la población, a través del desarrollo de actividades de tipo sanitario, educativo, cultural-recreativas y de la Administración Pública.

En menor medida, se desarrolla también el empleo en servicios a las empresas, aunque muy focalizado en el oeste de las Vegas, y en actividades relacionadas con la logística y de asesoramiento técnico y jurídico. Todo ello, en un escenario funcional marcado por el descenso de los empleos de producción, aun cuando su presencia en la comarca sigue siendo destacada.

En resumen, la evolución seguida por las estructuras empresarial y laboral de la SNM indican la consolidación de este territorio como un ámbito que, dentro del sistema regional, tiende a especializarse en funciones de Consumo y de tipo Social, aunque sin perder su vocación como espacio de Producción.

Esta evolución se explica a partir de la confluencia sobre la comarca de dos procesos de dimensiones regionales, cuya naturaleza es por un lado de tipo social, y por otro de tipo económico.

Así, el reciente crecimiento demográfico experimentado en Las Vegas, y las transformaciones estructurales asociadas al mismo han implicado el asentamiento en la zona de un nuevo tipo de habitante procedente en su mayor parte de las áreas centrales de la región. Éste demanda nuevos servicios vinculados a su doble condición de consumidor y de ciudadano, de ahí que a lo largo de la última década, y en paralelo a esta evolución sociodemográfica, se haya producido la explosión de las actividades y los empleos relacionados con los servicios al consumidor y a la población, es decir de las funciones de Consumo y de tipo Social.

Pero además, hay que añadir el proceso de transformación que a lo largo de las últimas décadas viene experimentado el sistema productivo regional, y por extensión el sistema productivo comarcal. Como ya se ha descrito con anterioridad, este proceso se vincula con la redistribución selectiva de las actividades productivas por el territorio, de tal forma que las tareas de producción han dejado de ocupar el centro regional, siendo sustituidas por actividades de tipo direccional y de servicios a las empresas y al consumo, para ubicarse en emplazamientos alejados, pero bien comunicado con el mismo.

De esta forma, la comarca de Las Vegas mantenía a comienzos de la pasada década una presencia destacada de las actividades industriales, que progresivamente han ido abandonando este espacio para reubicarse en otros emplazamientos. No obstante, el desarrollo en la zona de actividades ligadas a la construcción, a la

logística y a la agricultura, ésta última específicamente en el este de la comarca, han permitido que, a pesar de haber retrocedido, la función de producción mantenga todavía una destacada presencia en la zona.

Hasta aquí se han abordado aspectos relacionados con la estructura empresarial y el empleo que se localiza en la SNM y su evolución reciente. Parece conveniente tratar un último aspecto relacionado con la capacidad que tiene la comarca para atraer trabajadores externos y retener a los residentes. Para ello se utiliza la variable de la “movilidad laboral”, que además señala los ámbitos preferentes de origen y destino de la oferta y demanda de la mano de obra que trabaja dentro y fuera de la SNM.

4.3.- Movilidad laboral reciente de los trabajadores residentes en la comarca de las Vegas. La progresiva atracción del área metropolitana

Para la realización del análisis relativo a la movilidad de la población trabajadora residente en esta comarca se ha recurrido a los datos ofrecidos por el Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, relativos a la movilidad laboral de los trabajadores afiliados a la Seguridad Social según lugar de residencia y de trabajo para los años 2007 y 2011.

El tratamiento estadístico de esa información, cuyos resultados en valores relativos se recogen en el cuadro 12, permite establecer hacia qué ámbitos territoriales, dentro de la Comunidad de Madrid, se han ido desplazando los afiliados residentes en las Vegas para trabajar entre los años 2007 y 2011.

En este sentido, es necesario señalar la peculiar naturaleza de los tres municipios que integran el sector occidental de la comarca. Como se indicó al inicio del presente capítulo, los municipios de Aranjuez, Ciempozuelos y San Martín de la Vega están incluidos a efectos estadísticos dentro de la corona metropolitana sur.

Eso hace que en nuestro análisis debemos tener en cuenta esta circunstancia, ya que aquellos afiliados que residen en cualquier punto de la comarca y trabajan en el sector occidental de la misma gozan de una doble naturaleza; por un lado son trabajadores de la comarca, pero al mismo tiempo son trabajadores de la corona metropolitana sur.

Por tanto, al hacer los cálculos totales para cada ámbito, y dado que en el cuadro se privilegia la zona de residencia frente a la zona de trabajo, debemos tomar en consideración especial a este grupo de trabajadores para evitar reiteraciones, ya que, como señalamos, quienes trabajan en el sector occidental también aparecen como trabajadores de las coronas metropolitanas.

En relación a la evolución de los ámbitos territoriales de trabajo de la mano de obra comarcal, cabe destacar el importante descenso experimentado por la propia **comarca**, ya que estos desplazamientos internos han caído un 6%, lo que supone un descenso de 2.926 trabajadores. En el año 2007, el 49,3% de los 52.872 afiliados que residían en la comarca, esto es 26.044 trabajadores, se desplazaba a otros municipios de las Vegas para trabajar, pero en 2011 ese porcentaje era de solo el 43,2% de los 53.464 afiliados totales con que cuenta este territorio, lo que supone 23.118 trabajadores.

Por otro lado, 10.193 afiliados residentes en la zona oriental de las Vegas trabajaban en la comarca en el año 2007, lo que suponía el 53,6% del total; en el año 2011 su número ha descendido hasta los 9.020 trabajadores, que representan al 46,4%, produciéndose por tanto un descenso de 1.173 afiliados, lo que supone una caída del 7,2%.

En cuanto a la zona occidental, en el año 2007 eran 15.851 los afiliados residentes que trabajaban en la comarca, lo que suponía el 46,8% de todos los que vivían en esta zona, mientras que cinco años después son 14.098 afiliados que representan al 41,4% del total. Por tanto, entre 2007 y 2011 se ha producido una pérdida de 1.753 trabajadores, esto es un 5,4% menos.

En este sentido, cabe destacar la escasa interrelación laboral que existe entre las dos subunidades territoriales de las Vegas, por cuanto que sólo el 0,7% de los afiliados residentes en la zona occidental y el 2,4% de los de la zona oriental trabajan en el sector territorial vecino.

En relación al volumen de afiliados residentes en las Vegas que trabajan en el **área metropolitana**, cabe señalar que estos han aumentado ligeramente durante el periodo de análisis, de tal forma que si en el año 2007 éste era el ámbito territorial de trabajo para 42.592 afiliados, en el 2011 lo era para 43.894 afiliados, es decir un incremento en 1.302 personas.

Cuadro 12. Evolución de la movilidad de los afiliados residentes en la comarca de las Vegas según ámbito territorial de residencia y lugar de trabajo, 2007-2011^{77 y 78}

Trabajo	Las Vegas			Área Metropolitana			Resto Región	TOTAL
Residencia	S. Occid.	S. Oriental	Total	CC.MM	Madrid	Total		
2007								
S. Occidental	46,1	0,7	46,8	62,9	36,1	99,0	0,3	100
S. Oriental	2,4	51,2	53,6	18,4	29,3	47,8	1,1	100
Las Vegas	30,4	18,8	49,3	46,9*	33,7	80,6	0,6	100
CAM	0,8	0,4	1,2	32,3	63,6	95,9	3,7	100
2011								
S. Occidental	40,7	0,8	41,4	62,6	35,7	98,3	1,0	100
S. Oriental	2,4	44,0	46,4	24,0	29,8	53,8	2,2	100
Las Vegas	26,8	16,5	43,2	48,6**	33,5	82,1	1,4	100
CAM	0,8	0,4	1,2	32,6	62,4	95,0	4,5	100
2007-2011								
S. Occidental	-5,5	0,1	-5,4	-0,3	-0,4	-0,7	0,6	0
S. Oriental	0,0	-7,2	-7,2	5,6	0,5	6,1	1,2	0
Las Vegas	-3,6	-2,4	-6,0	1,7	-0,1	1,5	0,8	0
CAM	0,0	0,0	0,0	0,3	-1,1	-0,8	0,8	0

* Incluye al 30,4% que reside en Las Vegas y trabaja en el sector occidental

** Incluye al 26,8% que reside en Las Vegas y trabaja en el sector occidental

Fuente: elaboración propia a partir del IECM

⁷⁷ Según indica el IECM, y como consecuencia del Secreto Estadístico, los datos ofrecidos para el año 2007 no muestran 5.610 celdas en el conjunto de la C. de Madrid, lo que supone un total de 11.119 trabajadores, es decir, el 0,4% del total de afiliados con que contaba la región ese año. De ellos, 1.328 trabajadores corresponden a la comarca de las Vegas, los cuales representan un 2,4% del total. Dado que desconocemos cuál es su distribución municipal estos no han sido considerados en los cálculos realizados.

⁷⁸ Para los cálculos realizados en el presente cuadro no se ha considerado la categoría “No Consta”. Además, sólo se han tenido en cuenta aquellos trabajadores que viven y trabajan dentro de la Comunidad de Madrid, excluyéndose por tanto aquellos otros que viven fuera de la región pero que trabajan en la misma. En definitiva, se ha considerado a la región como un ámbito estanco.

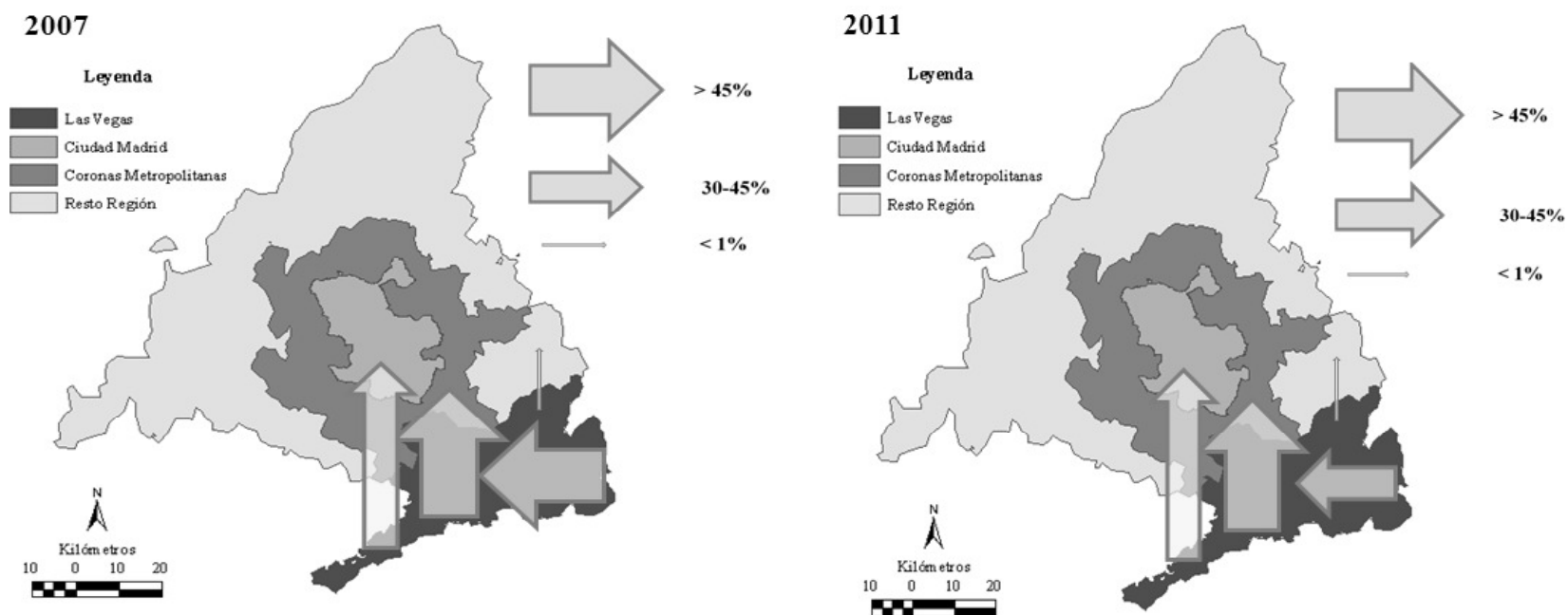
No obstante, este crecimiento hacia el área metropolitana se explica fundamentalmente por la capacidad de atracción que han experimentado las coronas metropolitanas frente a la ciudad de Madrid, ya que mientras el volumen de afiliados que trabajan en esta última ha permanecido estable, con una ligera ganancia de 192 personas, el de aquellos que se desplazan hacia las coronas metropolitanas se ha incrementado en casi 1.200 personas entre 2007 y 2011. De esta manera, en el último año el porcentaje de afiliados residentes en las Vegas que trabajaba en el área metropolitana era del 82,1%, de los cuales el 33,5% lo hacía en la ciudad de Madrid y el 48,6% restante lo hacía en alguna de las cuatro coronas metropolitanas madrileñas.

En este sentido, debemos reiterar que dentro de ese 48,6% de afiliados residentes que trabajan en las coronas metropolitanas están incluidos el 26,8% que trabajan al mismo tiempo en el sector occidental de las Vegas (ver cuadro 11). Considerando las dos subunidades territoriales en que hemos dividido la comarca de las Vegas, debemos señalar que la atracción ejercida por el área metropolitana en cada una de ellas ha evolucionado de manera diferente. Así, en la zona este de la comarca se ha producido un incremento del 6,1% de estos desplazamientos durante el periodo de referencia, al pasar de representar al 47,8% de los trabajadores residentes en el año 2007, al 53,8% en el 2011.

Las coronas metropolitanas, y en especial la corona este, han absorbido un 5,6% de ese incremento, mientras que la ciudad de Madrid lo ha hecho con el 0,5% restante. Sin embargo, la ciudad de Madrid ha permanecido durante los últimos años como el área de trabajo preferente para los afiliados residentes en esta zona de la comarca.

Casi el 30% de los mismos trabaja en la capital, frente al 24% que lo hacía en las coronas metropolitanas en el año 2011. Por su parte, dada la particularidad del sector occidental de la comarca, por cuanto que como venimos indicando forma parte de la corona sur metropolitana, la práctica totalidad de sus afiliados trabaja en el área metropolitana, en concreto el 99% en el año 2007 y el 98,3% en el 2011. De ellos, la mayor parte lo hace en las coronas metropolitanas, el 62,9% en el 2007 y el 62,6% en 2011, frente a la ciudad de Madrid, el 36,1% en 2007 y el 35,7% en 2011.

Mapa 6. Evolución de la distribución de la movilidad laboral de los trabajadores afiliados a la Seguridad Social residentes en la comarca de Las Vegas según ámbito territorial de trabajo, 2007 y 2011



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del IECM

Finalmente, aquellos afiliados residentes que trabajan en **otras zonas de la Comunidad de Madrid**, aunque su número ha aumentado durante el periodo de análisis, su número es testimonial, al alcanzar los 318 trabajadores en el 2007 y los 765 trabajadores en el 2011. De ellos, en el año 2007 116 pertenecían al sector oriental de la comarca y 202 a la occidental, mientras que en el año 2011, 331 residían en el este de la comarca y 434 en el oeste.

En resumen, mientras que la comarca ha perdido capacidad para atraer a sus propios trabajadores residentes, las coronas metropolitanas, en especial la este sobre el sector oriental de las Vegas y la sur sobre el sector occidental, han aumentado su influencia sobre los mismos. En este sentido, es de destacar las escasas relaciones laborales que existen entre ambas subunidades, por cuanto que el volumen de afiliados residentes en cada una de ellas que trabajan en el sector territorial vecino es muy pequeño. Esto es especialmente llamativo teniendo en cuenta que el sector occidental esta integrado plenamente dentro de la corona metropolitana sur.

Por último, debemos señalar asimismo que la distribución de los afiliados residentes en la Comunidad de Madrid se ha mostrado muy estable. Así, en el año 2011 la capital es el lugar de trabajo del 62% de los afiliados madrileños; las coronas metropolitanas lo son para el 32%; y el resto de la comunidad lo es para el 4,5%. La comarca de las Vegas, por su parte, es el ámbito de trabajo del 1,2% de los afiliados residentes en la comarca.

Capítulo 8. Conclusión. Hacia la búsqueda de un nuevo posicionamiento de las comarcas Leader de la Sierra Norte y de Las Vegas en la región funcional madrileña

1. El colapso de dos economías tradicionales

A lo largo de los dos capítulos anteriores se ha realizado una caracterización social y económica de las comarcas Sierra Norte de Madrid y de Las Vegas, a partir del análisis dinámico de un conjunto de indicadores que han sido aplicados para el conjunto de los dos territorios, así como para cada una de las subunidades territoriales en que se han dividido.

De esa información se colige que nos encontramos ante dos espacios diferenciados, tanto por su geografía física como por su geografía humana. No obstante, la consideración de elementos no cuantitativos puede aportar aspectos que ambos territorios tienen en común, así como permitir trazar una imagen más próxima a sus respectivas realidades territoriales.

En este sentido, la SNM es una zona montañosa en la que históricamente se desarrolló un importante sector ganadero y, en menor medida, una industria extractiva en torno a la plata, así como una industria de cantería en torno al granito que, junto a la explotación forestal, encontraban en la capital su principal mercado. Fue también durante largo tiempo uno de los lugares de caza predilectos de la Corona.

Sin embargo, el elemento que verdaderamente ha determinado la evolución reciente de su paisaje, de su economía y de las sociedades que ocupan este territorio ha sido la construcción, desde mediados del siglo XIX, de los embalses que represan al río Lozoya. Estos embalses, fundamentales para comprender la formación y desarrollo de la actual región urbana madrileña, han contribuido a perpetuar la función de este espacio como abastecedor de un recurso básico para las áreas centrales, aunque también están siendo utilizados de manera directa o indirecta para generar nuevas actividades económicas en la zona, bajo el impulso de las administraciones pública.

Las servidumbres impuestas por las grandes láminas de agua en cuanto a la ocupación de amplias superficies de suelo –principalmente agrícola-, en cuanto a la obligada reforestación de las cumbres y laderas que rodean a los embalses y su afectación sobre tradicionales zonas de pastoreo, o en cuanto a las limitaciones impuestas al desarrollo de determinadas iniciativas económicas han conllevado la intervención pública sobre este territorio, caracterizada en la mayor parte de los casos por la escasa o nula participación de la población local afectada (Hurtado, Díaz y Ramírez, 1991).

En un primer momento, esa intervención estuvo orientada exclusivamente hacia la vigilancia y hacia la desincentivación de cualquier actividad que supusiese un riesgo para la calidad de las aguas embalsadas, incluida la propia ocupación humana del territorio⁷⁹. Esta política desincentivadora coadyuvó a impulsar el importante proceso de éxodo rural que vivieron los municipios de esta comarca entre los años sesenta y primera mitad de los ochenta del pasado siglo, que motivó la salida de un importante volumen de población hacia las áreas industrializadas del centro de la región.

Entre las consecuencias territoriales que se derivaron del mismo se halla un fuerte atraso estructural en cuanto a la disponibilidad de equipamientos y servicios de tipo social y económico, así como la desarticulación de las estructuras y relaciones sociales, económicas e institucionales que secularmente habían mantenido estas sociedades. En general, se tendió hacia un rápido envejecimiento de la población, hacia un abandono de las actividades económicas tradicionales, sobre todo ganaderas, y hacia una pérdida de capacidad de regulación y control territorial por parte de los ayuntamientos.

A partir de los años ochenta las administraciones públicas, estatal y sobre todo regional, cambian la orientación de su actuación, iniciando así un periodo de políticas inversionistas dirigidas a, por un lado, mejorar la calidad de los servicios y

⁷⁹ Según se recoge en la Memoria del CYII del año 1921, este organismo público responsable de la gestión del agua del río Lozoya aconsejaba “*mejorar el saneamiento de todos los pueblos de la cuenca del Lozoya, ya que no puede pensarse en la despoblación de la misma, que resultaría de los más eficaz*” (PAMAM, 1990)

equipamientos de la comarca, con el objetivo de corregir las carencias estructurales que en este sentido tenía la SNM respecto al resto de la región; y por otro lado, tenían también como objetivo incentivar un modelo de desarrollo económico compatible con la salvaguarda del recurso hídrico, dado su carácter estratégico, y de los paisajes forestales asociados al mismo.

Este cambio de tendencia se explica por las consecuencias territoriales derivadas del éxodo rural, ya que la desestructuración socioinstitucional que conllevó este proceso supuso por un lado el debilitamiento de las administraciones locales de la zona, y por otro la desidia de una población autóctona envejecida. En ese contexto se produjo la expansión descontrolada de residencias secundarias en la SNM, cuyo impacto sobre los embalses fue creciente al carecer de las mínimas condiciones de urbanización y salubridad.

Esta situación obligó a intervenir a las administraciones de rango superior para reordenar el territorio mediante su autoridad reguladora y planificadora. Algunas de las intervenciones públicas más importantes, ordenadas cronológicamente, fueron:

- **1982:** delimitación de la comarca SNM y designación de la misma como área de montaña en el marco de la *Ley estatal 25/82 de agricultura de montaña*
- **1985:** promulgación, por parte de la recién constituida Comunidad Autónoma de Madrid, de la *Ley 4/1985 especial para el tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales en la Comunidad de Madrid*, que dio lugar a la elaboración de un *Catálogo Regional de Urbanizaciones Ilegales* y de un *Programa Regional de Actuación de las Urbanizaciones Ilegales*, como base para la aprobación de medidas de disciplina urbanística.
- **1986:** aprobación de la *Ley autonómica 9/86, creadora del Patronato Madrileño de Áreas de Montaña*, principal agente público de inversión en la SNM entre 1986 y 2010, año en que este organismo ha desaparecido por mandato de la actual administración regional. En nuestra opinión, esa decisión implica un nuevo cambio de rumbo en la actuación política del gobierno regional sobre el desarrollo de este territorio, en la línea de desincentivar el inversionismo público de las décadas precedentes.

- **1990:** se aprueba la *Ley 7/1990, de protección de embalses y zonas húmedas de la Comunidad de Madrid*, a partir de la cual se elaboró un Catálogo y un conjunto de Planes de Ordenación en los que se establecían, entre otras cuestiones, la delimitación de los embalses y de sus áreas de influencia/servidumbre
- **1995:** *creación de GAL Galsinma*, en el marco de la segunda fase de la iniciativa comunitaria Leader. La primera había sido gestionada por el PAMAM.

Este conjunto de medidas de carácter regulador y de planificación se vieron complementadas por otras de carácter financiero, articuladas a través de programas y proyectos gestionados principalmente por el PAMAM y por Galsinma, aunque también por diversas Consejerías del gobierno autonómico, y, en menor medida, por algunas de las mancomunidades de municipios existentes en la comarca.

En cualquier caso, esta etapa de inversionismo público convirtió al PAMAM y a Galsinma, junto con el ya existente CYII, en los principales agentes territoriales de la SNM. Los dos primeros han jugado un papel activo en el desarrollo territorial de la comarca mediante la aplicación de diversos programas y proyectos, mientras que el CYII ha actuado ante todo como garante de la calidad de las aguas embalsadas, por lo que su influencia sobre este territorio se debe más a la capacidad que históricamente ha tenido para limitar y frenar determinadas actividades productivas, que por haberse involucrado activamente en el desarrollo local de la zona.

De hecho, uno de los pocos proyectos de desarrollo en los que el CYII participó fue el *Plan de Dinamización Turística del Embalse de El Atazar* (2005-2007), pero su presencia en el mismo se explica ante todo como un intento del gobierno regional por lavar la imagen de la entidad entre la población local, y no como una verdadero giro en la forma de actuar tradicional del CYII en la Sierra Norte. Su colaboración se limitó a aportar la cantidad estipulada en el convenio firmado junto al Mº de Turismo y a la Mancomunidad del Embalse de El Atazar, 780.000 euros cada uno de ellos, y a flexibilizar, aunque a regañadientes, algunas de las restricciones en el entorno próximo al citado embalse.

Por su parte, la comarca de Las Vegas se localiza en el sureste de la región, en un paisaje dominado por páramos calizos, campiñas de margas y yesos, así como por las vegas de los ríos Jarama, Tajuña y Tajo de donde obtiene su nombre. Se trata de un territorio con una vocación agraria histórica, por cuanto que durante siglos proveyó a la capital de productos hortofrutícolas y de secano, siendo considerado tradicionalmente como la despensa agraria de Madrid.

La industria, en cambio, contó con una menor presencia, aunque algunas de las experiencias que se desarrollaron a lo largo de la historia permanecen aún hoy vivas en el imaginario colectivo e incluso, en el mejor de los casos, sus restos han pasado a formar parte del patrimonio arquitectónico y del paisaje de esta comarca.

En cualquier caso, a nivel general cabe afirmar que se trató de una industria muy localizada en puntos concretos del territorio, carente además de capacidad para difundirse ampliamente por el mismo, fundamentalmente por la ausencia de una red de infraestructuras intracomarcales que facilitasen ese proceso difusor.

La no navegabilidad de los tres ríos que la atraviesan, así como la marcada orientación centro-periferia con que se construyó la red de carreteras y ferrocarriles de la región a partir del siglo XIX, contribuyó asimismo a dificultar la articulación histórica de la comarca y la expansión de esas experiencias industriales primigenias, acentuando en cambio su dependencia de la ciudad de Madrid.

Una de las experiencias industriales históricas más significativas de este territorio se vincula con la industria extractiva de la caliza. Localizada en los páramos existentes en la comarca, tuvo varios destinos, siendo el más importante y antiguo el empleo de esta piedra para la construcción de numerosos edificios simbólicos de la región (Banco de España; Puertas de Alcalá y Toledo; Palacio Real de Aranjuez, etc.).

Posteriormente, y como consecuencia de la sobreexplotación, la rentabilidad de la caliza descendió, viéndose reducido el número de canteras existentes en la zona. Hoy día son pocas las que quedan, siendo la más importante de todas la conocida como *El Alto*, en el municipio de Morata de Tajuña, dedicada fundamentalmente a la fabricación de cemento.

Cabe indicar asimismo que la industria extractiva recobró importancia en la comarca a partir de los años sesenta del siglo XX. El crecimiento demográfico

experimentado en esos momentos por las áreas centrales de la región conllevó la explosión de la actividad constructora, actividad que desde entonces ha vivido diferentes momentos de expansión y contracción en la actual Comunidad de Madrid.

La vega del río Jarama se convirtió así en una de las áreas de extracción de áridos más importantes de la región, de tal forma que municipios como San Martín de la Vega o Ciempozuelos han sido lugares donde se han emplazado numerosas industrias extractivas centradas en este tipo de materiales. Además, en la margen derecha del Jarama también se da una industria extractiva de yesos que, aunque ya existía antes de los años sesenta, es a partir de ese momento cuando se potencia.

Por otra parte, vinculada con la actividad extractiva se desarrolló en Colmenar de Oreja una primitiva pero importante industria de tinajas para el almacenamiento del aceite y sobre todo del vino producidos en la zona, que pervivió hasta mediados del siglo XX.

Asimismo, a lo largo de la Vega del río Tajuña, entre los siglos XVIII y XIX, se impulsaron proyectos industriales puntuales alrededor de dos personajes destacados de la zona. Por un lado, durante el siglo XVIII Juan de Goyeneche, y posteriormente sus descendientes, influenciados por las ideas económicas del *colbertismo* estimularon la construcción de diversos molinos de agua en el área nororiental de la actual comarca de Las Vegas, a partir de los cuales crearon una importante industria dedicada al textil y al papel que no sobrevivió al cambio de siglo.

Un siglo y medio más tarde, Jacinto Chavarri creó un complejo industrial en el término municipal de Carabaña destinado al embotellamiento de las aguas subterráneas existentes en el municipio, cuyas propiedades minero-medicinales eran conocidas desde la antigüedad. Así, alrededor de la marca *Aguas de Carabaña* generó una importante industria dedicada a la elaboración de productos cosméticos y de salud, cuya puesta en funcionamiento requirió la construcción de una de las primeras centrales eléctricas de tipo hidráulico que existió en la zona. Además, a comienzos del siglo XX Chavarri se sirvió del ferrocarril del Tajuña para dar salida a su producción en dirección a Madrid (Candela, Castillo y López García, 2002).

En la actualidad, todas estas instalaciones, incluido el balneario-residencia que la familia Chavarri tenía en el interior de ese complejo industrial, han sido

recuperadas por un importante grupo hotelero madrileño, que, en torno a las mismas, ha diseñado un macro proyecto empresarial que pretende integrar el turismo de salud y el ocio, con la recuperación de la empresa *Aguas de Carabaña* y de su actividad industrial tradicional, así como con la puesta en marcha de una industria alimentaria de alta calidad centrada en el aceite y el vino locales.

Por otro lado, cabe señalar que a caballo entre los siglos XIX y XX se desarrollaron a lo largo del río Tajuña otras actividades menores relacionadas con la aparición de diversos molinos destinados por un lado a la fabricación industrial de harinas, tal es el caso del molino de Cantarranas en Tielmes, hoy hotel-museo, o a la producción de papel y de paños como las antiguas fábricas existentes en la Isla de Taray, en Morata de Tajuña, cuyas dependencias son ocupadas en la actualidad por una residencia pública para ancianos.

También a finales del siglo XIX y primeras décadas del XX, la ciudad de Aranjuez gozó de una incipiente y diversificada actividad industrial. La construcción del ferrocarril, que desde 1851 le conecta con la capital, se explica en gran medida por la estrecha relación que la ciudad había mantenido con la Corona desde el siglo XVI, por cuanto que fue esta institución la que, junto con parte de la burguesía aristocrática de la época, impulsó la puesta en marcha del mismo posibilitando así la temprana industrialización de la ciudad.

La principales actividades industriales que se desarrollaron en Aranjuez estaban ligadas a la transformación de productos agrarios cultivados en la vega y en la campiña. Aparecen fabricas de aguardientes y alcoholes, harineras o empresas de transformación de la remolacha en azúcar.

La producción de derivados de la madera también tuvo un importante desarrollo en el Aranjuez de entre siglos, debido a que durante ese periodo la ciudad fue receptora de la madera extraída en las sierras de las provincias vecinas. El traslado de este material se hacía inicialmente a través del cauce fluvial del río Tajo, por donde llegaba la madera procedente de las Sierras del Alto Tajo, en Guadalajara, guiadas por los gancheros (Sampedro, 1996); y posteriormente, con la expansión del ferrocarril hacia Valencia y Andalucía, y la conversión de Aranjuez en un importante nudo logístico ferroviario, la ciudad pasó a recibir la madera procedente de la Serranía de Cuenca mediante este medio de transporte.

La metalurgia, así como la industria de la cerámica y de la fabricación de materiales de construcción también experimentaron una expansión significativa en el Aranjuez del primer tercio del siglo XX (Luengo, 2008).

Ya durante la postguerra se asientan en la ciudad grandes empresas dedicadas a la fabricación de productos químicos y electro-mecánicos, la mayor parte de las cuales sobrevivirán hasta los años setenta y ochenta. Sin embargo, y a pesar del mantenimiento de esas grandes industrias en Aranjuez, el resto de la comarca comenzará a verse afectada de manera directa por el crecimiento industrial que, en la segunda mitad del siglo XX, se inicia en torno a la ciudad de Madrid y su primera corona metropolitana (Gómez y Atienza, 1998).

El intenso ritmo de incremento demográfico que experimentará el centro de la región supondrá el inicio del final para la actividad económica principal de las Vegas, la agricultura. La función de suministro de productos agrícolas y sus derivados, que había venido cumpliendo este territorio tradicionalmente en el marco de una región poco industrializada, perderá sentido en pocos años.

La explosión demográfica experimentada por el área metropolitana madrileña pondrá en tela de juicio la capacidad del sector agrario comarcal para abastecer las crecientes necesidades alimentarias del área central. La falta de industrialización del sector en Las Vegas, tanto en su fase productiva como de transformación, unido al desarrollo de medios de transporte cada vez más rápidos, eficaces y con mayor radio de acción, empujaron a la búsqueda de nuevos mercados para el suministro de productos alimentarios. Estos se encontraron primero en otras regiones agrarias del país y, más recientemente, en otras partes del planeta.

En definitiva, para la mayor parte de los municipios de Las Vegas la crisis del sector agrario en la segunda mitad del siglo XX supondrá también la crisis de su base económica tradicional, lo que a su vez propiciará el éxodo rural en estos municipios con dirección al extrarradio madrileño o hacia los municipios de la primera corona metropolitana para trabajar en la industria.

No será hasta mediados de los años noventa que las administraciones públicas adopten medidas que intenten reconvertir el sector agrario de la zona, así como a reubicar funcionalmente a este territorio en el seno de la actual región urbana

madrileña. Esas primeras medidas tienen que ver con la implementación de la iniciativa comunitaria Leader y con la creación del GAL Aracove.

Más allá del éxito o del fracaso que tanto Leader como Aracove hayan podido tener desde su aparición, lo cierto es que han supuesto una verdadera innovación social e institucional en esta parte de la región, dado que es la primera iniciativa, y hasta la fecha la única, que busca corregir los problemas estructurales de esta comarca desde la perspectiva del desarrollo territorial, y dentro del mismo, apostando por una nueva forma de gobernanza para este territorio.

En ese sentido, las administraciones públicas apenas han actuado sobre esta comarca, aunque recientemente haya habido intentos impulsados por el gobierno regional que finalmente no han llegado a materializarse.

La actitud de los poderes públicos hacia este espacio ha sido la de esperar a que el desarrollo económico y social del área metropolitana se difuminase hacia este amplio espacio del sur y sureste madrileño a través de los grandes ejes de comunicación que la atraviesan. Sin embargo, y tal y como se ha mostrado en el capítulo correspondiente, eso sólo ha sucedido parcialmente, lo que ha acabado por generar una importante división entre las zonas occidental y oriental de la comarca en cuanto a sus niveles de desarrollo socioeconómico.

En resumen, tanto la comarca Sierra Norte de Madrid como la comarca de las Vegas son territorios con características estructurales diferenciadas, pero con algunos elementos en común. Por un lado, en ambos territorios el desarrollismo de los años sesenta y setenta supuso el punto de ruptura con sus modos de vida tradicionales, así como su desencaje funcional en el contexto regional, lo que conllevó en ambos casos a una situación de crisis social y económica, agravada por sendos procesos de éxodo rural.

Por otro lado, tanto la SNM como la comarca de las Vegas iniciaron una fase de recuperación demográfica durante las dos últimas décadas del siglo XX, como consecuencia de los procesos de expansión residencial del área metropolitana. Asimismo, será durante ese periodo cuando se produzca también el cambio de la base económica de ambas comarcas, perfilándose de esta manera la nueva función que cada una de ellas aspira jugar dentro de la región urbana madrileña.

Las experiencias de desarrollo territorial que se han descrito someramente más arriba, y que serán objeto de un análisis pormenorizado en próximos capítulos, han contribuido con mayor o menor intensidad y con mayor o menor grado de éxito a trazar estos nuevos perfiles funcionales de ambas subunidades.

En cualquier caso, y como indicábamos al inicio de estas líneas introductorias, en los dos capítulos anteriores llevamos a cabo un análisis detallado y diferenciado sobre la evolución económica y social de ambos territorios, partiendo de un conjunto de indicadores. En el presente capítulo realizaremos a modo de resumen, y utilizando los mismo indicadores, una breve comparativa entre las dos comarcas, considerando al mismo tiempo su encaje en el conjunto de la región madrileña.

2. Indicadores del cambio de rumbo. Las dinámicas demográficas y económicas recientes en las comarcas de la Sierra Norte y de Las Vegas

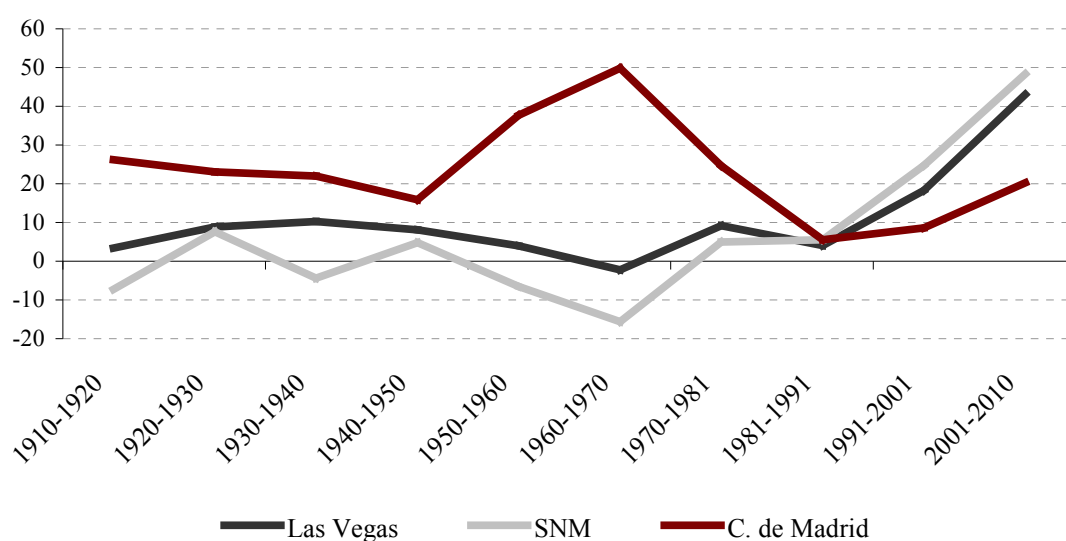
El cambio de rumbo se inicia en las últimas décadas del siglo XX y, tal y como se ha indicado en los capítulos precedentes, tanto SNM como la comarca de Las Vegas han experimentado un crecimiento de sus respectivas poblaciones a lo largo de las últimas décadas, después de haber registrado fuertes descensos durante los periodos de postguerra y desarrollista.

En la figura 1 se observa precisamente la evolución de las tasas de crecimiento de ambas comarcas, así como la del conjunto de la Comunidad de Madrid, según periodos intercensales. En este sentido, mientras SNM y Las Vegas registraban pérdidas de población entre las décadas de 1940 y 1970, la región en su conjunto, impulsada por la ciudad central y la naciente área metropolitana industrial, mostraban ritmos de crecimiento demográfico altos, que llegaron a situarse casi en el 50% durante la década de 1960. El centro de la región se nutrió de su hinterland más próximo durante el periodo 1940-1950, para hacerlo del resto del país a partir de los años sesenta.

En cambio, con la crisis industrial de los setenta y la transformación de modelo económico y social predominante hasta ese momento, la situación varía. El conjunto de la región, arrastrada de nuevo por la dinámica de la ciudad de Madrid y de la primera corona metropolitana, ralentizaba intensamente su ritmo de crecimiento, mientras las comarcas externas de SNM y de Las Vegas inician un

periodo de expansión demográfica que les ha llevado en treinta años a multiplicar por dos la población con que contaban cada una de ellas en 1970.

Figura 1. Evolución de la tasa de crecimiento demográfica intercensal de la Comunidad de Madrid y de las comarcas Sierra Norte y de Las Vegas, 1910-2010*



(*) Los datos de población hasta 1950 se refieren a población de hecho

Fuente: elaboración propia a partir del Censo de Población y del Padrón Continuo (IECM)

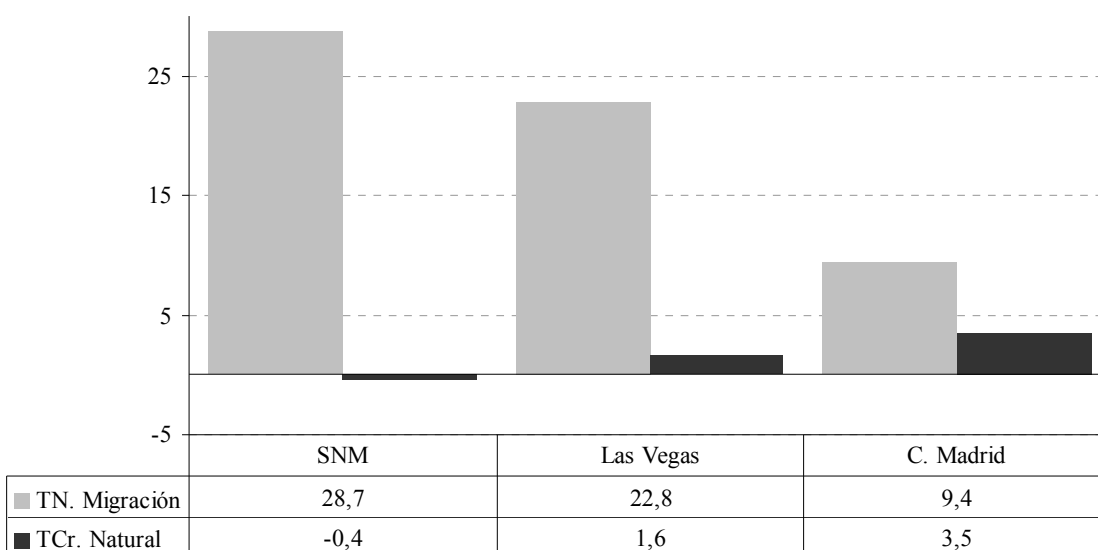
Este incremento demográfico experimentado por las dos comarcas Leader se explica por el impacto que sobre ambas han tenido los procesos migratorios, ya que, como explicamos en los capítulos correspondientes y se puede observar a continuación en la figura 2, el crecimiento natural ha sido débil en Las Vegas y negativo en la SNM entre 1991 y 2007.

En cuanto al crecimiento demográfico producido en la Comunidad de Madrid durante el mismo periodo de tiempo, éste se explica también en su mayor parte por un saldo migratorio positivo, pero casi una tercera parte de ese incremento se ha debido también a un crecimiento natural positivo por el un aumento de la natalidad.

El comportamiento experimentado por el crecimiento natural y el saldo migratorio en las dos comarcas de estudio responde a una dinámica demográfica propia de espacios afectados por procesos de expansión urbana (Ne-lo, 2004;

Romero y Farinós, 2005; Pozo, 2005), caracterizada por el crecimiento de su población a partir del asentamiento de nuevos habitantes procedentes de las áreas centrales.

Figura 2. Tasa Neta de Crecimiento Natural y Tasa Neta de Migración de la Comunidad de Madrid y de las comarcas Sierra Norte y Las Vegas según componentes, 1991-2007 en %



TBr: Tasa Bruta; TN: Tasa Neta

Fuente: elaboración propia a partir de la Estadística del Movimiento Natural de la Población de la Comunidad de Madrid y de la Estadística del Movimiento Migratorio de la Comunidad de Madrid (IECM)

La carestía de la vivienda y las desventajas asociadas a los espacios intensamente urbanizados (contaminación, ausencia de espacios públicos abiertos, ruidos, etc.), así como la búsqueda de espacios menos congestionados con una calidad aceptable de servicios e infraestructuras y equipamientos serían algunas de las causas que explican por qué esta población decide fijar su residencia cada vez más lejos de los centros funcionales.

Como señalan Pozo y Rodríguez (2006), no se trata tanto de un proceso de expulsión de esos habitantes, como de reubicación en los nuevos ámbitos de

expansión funcional que se generan en los bordes de unas regiones urbanas progresivamente más dispersas y fragmentadas, que llegan incluso a sobrepasar los límites administrativos de las regiones políticas tradicionales.

No obstante, a este proceso de difusión de la población metropolitana se le ha unido otro desde mediados de los años noventa: el asentamiento de población inmigrante extranjera. Según datos del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, entre 1991 y 2007 la región acogió a más de un millón de inmigrantes extranjeros, que suponían aproximadamente algo más del 18% de los seis millones de habitantes que en ese momento tenía la comunidad autónoma.

La mayor parte de esta nueva población no se ha asentado en el territorio de manera aleatoria, sino que principalmente han seguido unas pautas espaciales que han generado importantes concentraciones de esta población en función de su origen.

De este modo, se ha dibujado en la región una cartografía de la segregación territorial de la población inmigrante en función de su procedencia, lo que según Ballesteros y Sanz Berzal (2004) se explicaría a partir de la conjunción de una serie de factores relacionados con la dificultad en el acceso a la vivienda, con la antigüedad de la propia inmigración (mejor conocimiento del territorio), con la proximidad al trabajo, pero fundamentalmente con las redes de contacto e información que actúan de manera muy significativa en la agrupación de los inmigrantes según sus nacionalidades.

En definitiva, a lo largo de las últimas décadas la región urbana madrileña ha experimentado un doble proceso que tiene que ver, por un lado, con la llegada de nueva población extranjera, y por otro con la reubicación de determinados sectores de su población metropolitana hacia territorios alejados del centro funcional.

En este sentido, en lo que respecta al impacto del saldo migratorio en las dos comarcas Leader objeto de estudio, cabe indicar que el origen principal de estas migraciones ha sido intrarregional, aunque en ambas la migración extranjera ha tenido una notable evolución positiva entre 1991 y 2007. Por el contrario, tanto la SNM como la comarca de las Vegas, el intercambio con otras regiones del país ha sido negativo (cuadro 1).

Cuadro 1. Evolución del saldo migratorio en las comarcas Sierra Norte y Las Vegas según tipo de desplazamiento, 1991-2010

	Intrarregional	Interregional	Extranjero	Total
SNM	7.060	-1.383	6.349	12.026
Las Vegas	28.533	-1.608	24.379	51.304
C. Madrid	0	-241.629	1.216.988	975.359

Fuente: elaboración propia a partir de la Estadística del Movimiento Migratorio de la Comunidad de Madrid (IECM)

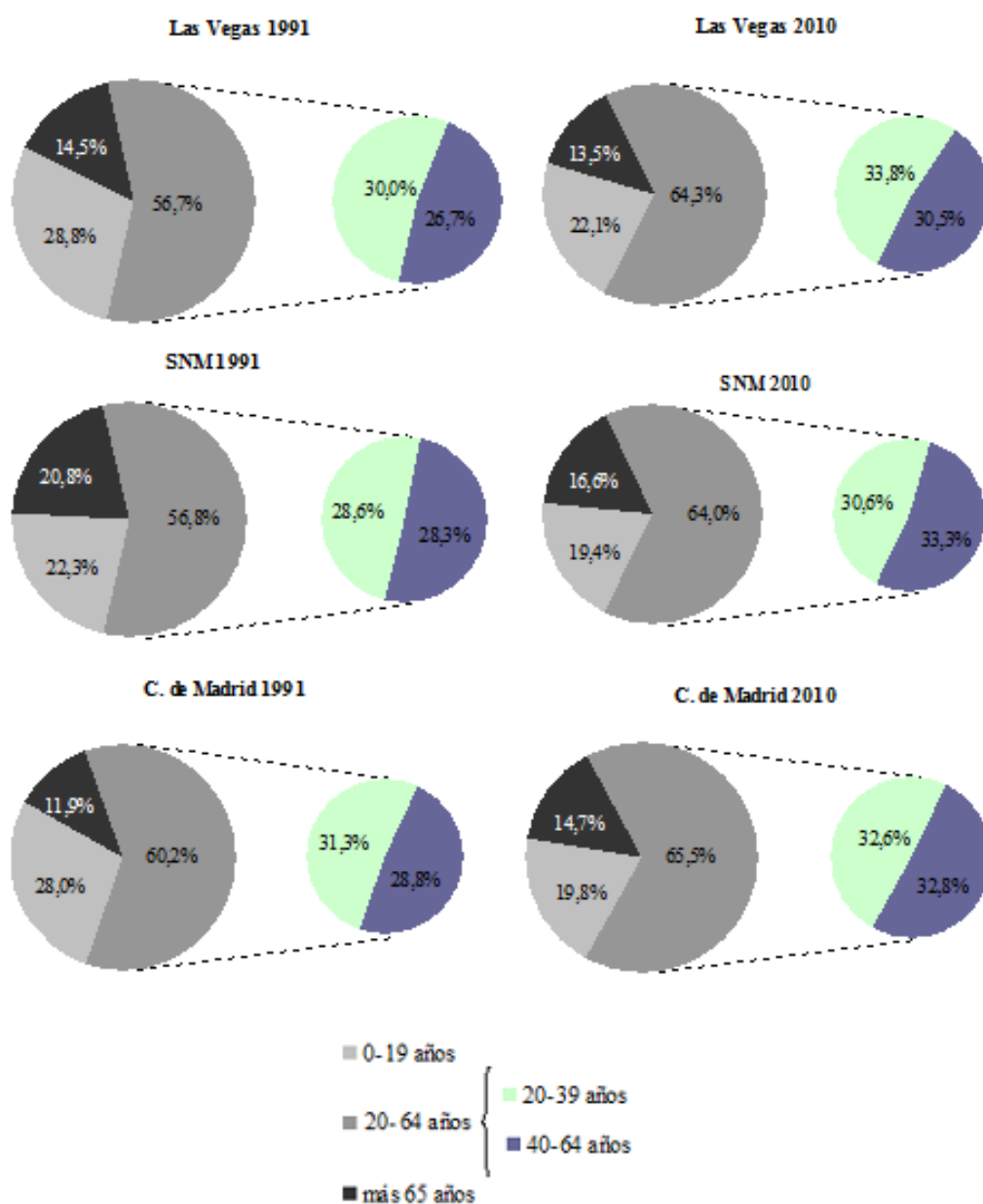
En este sentido, en la SNM el peso de la migración intrarregional ha sido mucho mayor que el de las migraciones con origen en el extranjero, mientras que en la comarca de Las Vegas la diferencia entre ambos tipos de desplazamientos ha sido menor. En cuanto a la influencia que en ambas unidades territoriales han tenido los movimientos interregionales, en la SNM su peso en el balance final ha sido mayor que el que ha tenido en Las Vegas.

Como consecuencia de este incremento poblacional se ha producido un cambio en las estructuras demográficas de la SNM, de la comarca de Las Vegas y de la Comunidad de Madrid. Entre 1991 y 2010 se ha producido en todos estos ámbitos territoriales el crecimiento del grupo de población de entre 20 y 64 años, es decir, el segmento de población económicamente activa. Los mayores aumentos de esta parte de la población se ha dado en las dos comarcas Leader, con crecimientos en torno al 8%, mientras que en el conjunto de la región su crecimiento ha sido más moderado (figura 4), situándose alrededor del 5%.

No obstante, al subdividir este gran grupo de población en dos subgrupos, con edades comprendidas entre los 20 y los 39 años y los 40 y los 64 años, se observa que el segundo de ellos ha sido el que más ha aumentado en SNM y en el conjunto de la región, con alzas del 5,1% y del 4% respectivamente, mientras que en Las Vegas su crecimiento ha sido similar al del subgrupo de entre 20 y 39 años, al situarse en el 3,8% frente al 3,9% de los adultos más jóvenes. Este último subgrupo, aunque también ha crecido en SNM y en el conjunto regional, lo ha hecho más

moderadamente, de tal forma que en la primera ha crecido un 2,1% y en la Comunidad de Madrid un 1,3%.

Figura 4. Evolución de la distribución de la evolución de la población según grandes grupos de edad en la Comunidad de Madrid y en las comarcas Sierra Norte y Las Vegas, 1991-2010



Fuente: elaboración propia a partir del Padrón Continuo (IECM)

En lo que respecta a los otros dos grandes grupos de edad, es decir, de 0 a 19 años y de más de 65 años, cabe destacar que cada uno de ellos se ha comportado de manera diferenciada en los tres ámbitos territoriales considerados. Así, mientras en la Comunidad de Madrid el grupo de los más jóvenes ha experimentado una fuerte caída entre 1991 y 2010, con una pérdida del 8% de sus efectivos, el grupo de las personas de más edad ha aumentado su peso en la estructura demográfica regional en casi un 3%.

En la comarca de Las Vegas el descenso de la población más joven también ha sido acusado, al descender un 6% durante el mismo periodo de tiempo, mientras que los mayores de 65 años apenas han caído un 1%.

En la SNM, por su parte, ha sido el grupo de las personas mayores el que mayor descenso ha registrado con una pérdida del 4,2%, mientras que el peso del grupo de entre 0 y 19 años ha bajado un 2,9%.

En definitiva, el cambio demográfico más significativo en estos tres ámbitos territoriales ha sido el incremento de los grupos de población económicamente activos, mientras que los más jóvenes han experimentado importantes retrocesos y el de los mayores de 65 años ha tenido una dinámica diferenciada en cada uno de ellos.

Cuadro 2. Evolución de las tasas de dependencia, de reemplazo y de envejecimiento en la Comunidad de Madrid y en las comarcas Sierra Norte y Las Vegas, 1991-2010

	Tasa de Dependencia (%)			Tasa de Reemplazo (%)			Tasa de Envejecimiento (%)		
	1991	2010	Dif.	1991	2010	Dif.	1991	2010	Dif.
Las Vegas	53,8	44,0	-9,8	144,6	164,9	20,3	14,5	13,5	-0,9
SNM	57,1	45,9	-11,2	119,8	135,9	16,1	20,8	16,5	-4,3
C. de Madrid	44,6	42,6	-2,0	160,6	129,7	-30,9	11,9	14,7	2,8

Fuente: elaboración propia a partir del Censo de Población y del Padrón Continuo (IECM)

Estas variaciones han repercutido en algunos de los índices demográficos que evalúan la evolución reciente de sus estructuras demográficas. En nuestro caso,

hemos considerado tres de esos índices: la tasa de dependencia, la tasa de reemplazo y la tasa de envejecimiento (cuadro 2).

En relación a la *tasa de dependencia*, encargada de cuantificar la carga que para la población activa representa la población inactiva, ésta se ha reducido en los tres ámbitos territoriales considerados, aunque ese descenso ha sido más acusado en las dos comarcas de estudio de los que lo ha sido para el conjunto de la región. De esta manera, mientras en la SNM ha caído un 11,2% y en Las Vegas un 9,8%, en la Comunidad de Madrid el descenso ha sido de solo el 2%.

Esta reducción tan pronunciada que ha tenido la tasa de dependencia en las dos comarcas Leader, ha situado su valor en niveles próximos a los del conjunto de la comunidad, ya que mientras en esta alcanza el 42% en el año 2010, en la SNM es del 45,9% y en Las Vegas del 44%.

Asimismo, la evolución positiva que, tanto en la SNM como en Las Vegas, ha tenido el grupo de población de entre 20 y 64 años también ha incidido sobre la *tasa de reemplazo*, que mide la capacidad de un territorio para sustituir a su población activa más envejecida por población activa más joven. En este sentido, mientras en ambas comarcas Leader su evolución ha sido positiva y ha mostrado valores de crecimiento altos, en el conjunto de la comunidad ésta ha registrado un desarrollo negativo entre 1991 y 2010, al caer un 31% durante el mismo periodo de tiempo.

Cabe precisar también que la intensidad del crecimiento de este indicador ha sido algo mayor en la comarca de Las Vegas que en la SNM, por cuanto en la primera ha alcanzado un valor del 20,3%, mientras que en la segunda ha sido del 16,1%.

Por otro lado, la dinámica que ha seguido esta tasa entre 1991 y 2010 indica que las dos comarcas Leader han superado a la Comunidad de Madrid en cuanto a capacidad para reemplazar a su población activa. Mientras que en 1991 la región presentaba un valor de reemplazo del 160,9%, en 2010 es de tan solo el 129,7%; sin embargo, en la SNM este valor se ha incrementado desde el 119,8% de 1991 al 135,9% en 2010; y en Las Vegas lo ha hecho desde el 144,6% al 164,9% en el mismo periodo de tiempo.

Finalmente, la *tasa de envejecimiento*, que establece el peso que tiene el grupo de personas mayores de 64 años respecto del total de población, también se ha

comportado de manera diferente en las dos comarcas Leader y en el conjunto de la región, siendo su evolución negativa en aquellas y positiva en ésta.

En concreto, en la Comunidad de Madrid la población de más de 64 años ha crecido durante las dos últimas décadas en un 2,8%, mientras que en Las Vegas ha decrecido un ligero 0,9% y en la SNM un 4,3%. Al final, en 2010 los tres territorios presentan tasas de envejecimiento muy similares con valores comprendidos entre el 13% y el 16%.

En resumen, a lo largo de las dos últimas décadas las dos comarcas Leader han experimentado cambios profundos en sus respectivas estructuras demográficas. A raíz de los importantes desplazamientos migratorios que han tenido su origen en otros puntos de la región y en el extranjero, ambos territorios han aumentado su población total al crecer de manera significativa el grupo de población situado entre los 20 y los 64 años.

Pero, durante los últimos años no sólo se han visto modificadas las estructuras demográficas de la SNM y de Las Vegas, sino que también lo han hecho sus estructuras empresarial y laboral, definiendo así un nuevo perfil funcional en cada uno de estos territorios. En definitiva, se trata de un conjunto de cambios que cuya dinámica se asemeja cada vez más a los que se producen en las áreas metropolitanas madrileñas.

3. Nuevas orientaciones económicas y funcionales en la Sierra Norte y en Las Vegas. El desarrollo del sector terciario y el descenso de los sectores agrario e industrial

A lo largo de la última década, tanto el sistema empresarial como el laboral de las dos comarcas de estudio han evolucionado hacia un importante desarrollo del sector de los servicios, mientras que el sector agrario y la industria han retrocedido significativamente. Esta dinámica se ha producido igualmente en la Comunidad de Madrid aunque algo más atenuada, ya que el reajuste industrial y la expansión del terciario se produjo en las décadas precedentes.

En el año 2000, el tejido empresarial de la SNM se distribuía de la siguiente manera. El 67,6% de las empresas pertenecía al terciario; el 18,6% a la construcción;

el 8,3% a la industria y el 5,6% al sector agrario. Diez años después esta distribución ha variado, así el 73,4% de las unidades empresariales están vinculadas a los servicios; el 17,1% a la construcción; el 6,3% a la industria; y el 3,2% pertenece al sector agroganadero.

Por tanto, en el caso de esta comarca, el desarrollo de los servicios se ha producido principalmente a partir del retroceso de los dos sectores indicados más arriba, industrial y agrario, que en conjunto han perdido algo más del 5% de representatividad, es decir, prácticamente la misma proporción en que han crecido los servicios.

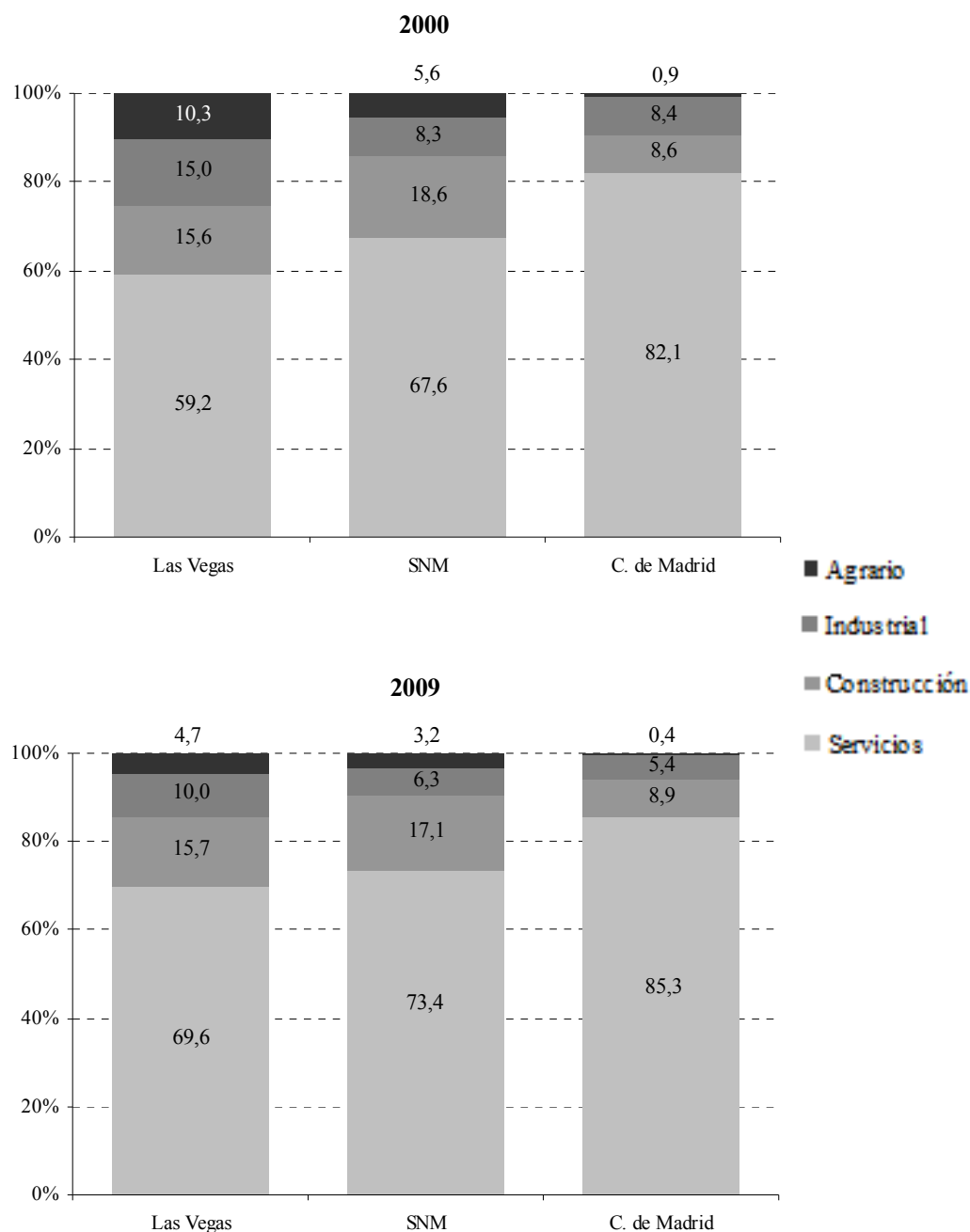
Por su parte, el tejido empresarial de Las Vegas se distribuía en el año 2000 de la siguiente manera: el 59,2% de las empresas pertenecían a los servicios; el 15,6% a la construcción; el 15% a la industria; y el 10,3% al sector agrario. Diez años después, en 2009, el sector terciario ha aumentado su peso en un 10,4%, hasta situarse en el 69,6%. Este incremento de la representatividad de las empresas del terciario también se ha debido al debilitamiento de las empresas industriales y agrarias, que han caído respectivamente un 5% y un 5,5%. El peso de las empresas de construcción se ha mantenido estable durante este periodo de tiempo.

En cualquier caso, en relación a la distribución sectorial que se produce en el conjunto regional, donde el 85,3% de las empresas pertenecen en 2010 a los servicios, el 9% a la construcción (9%), el 5,4% a la industria y el 0,4% a la agricultura, el peso de los sectores industrial y agrario es todavía significativo en las dos comarcas Leader, especialmente en Las Vegas.

La mano de obra también ha evolucionado en una dirección similar, si bien los trabajadores industriales son los que más han retrocedido en las comarcas de estudio, mientras que aquellos que pertenecen al sector terciario ha incrementado su presencia y los pertenecientes a la agricultura y la construcción han perdido peso ligeramente (figura 6).

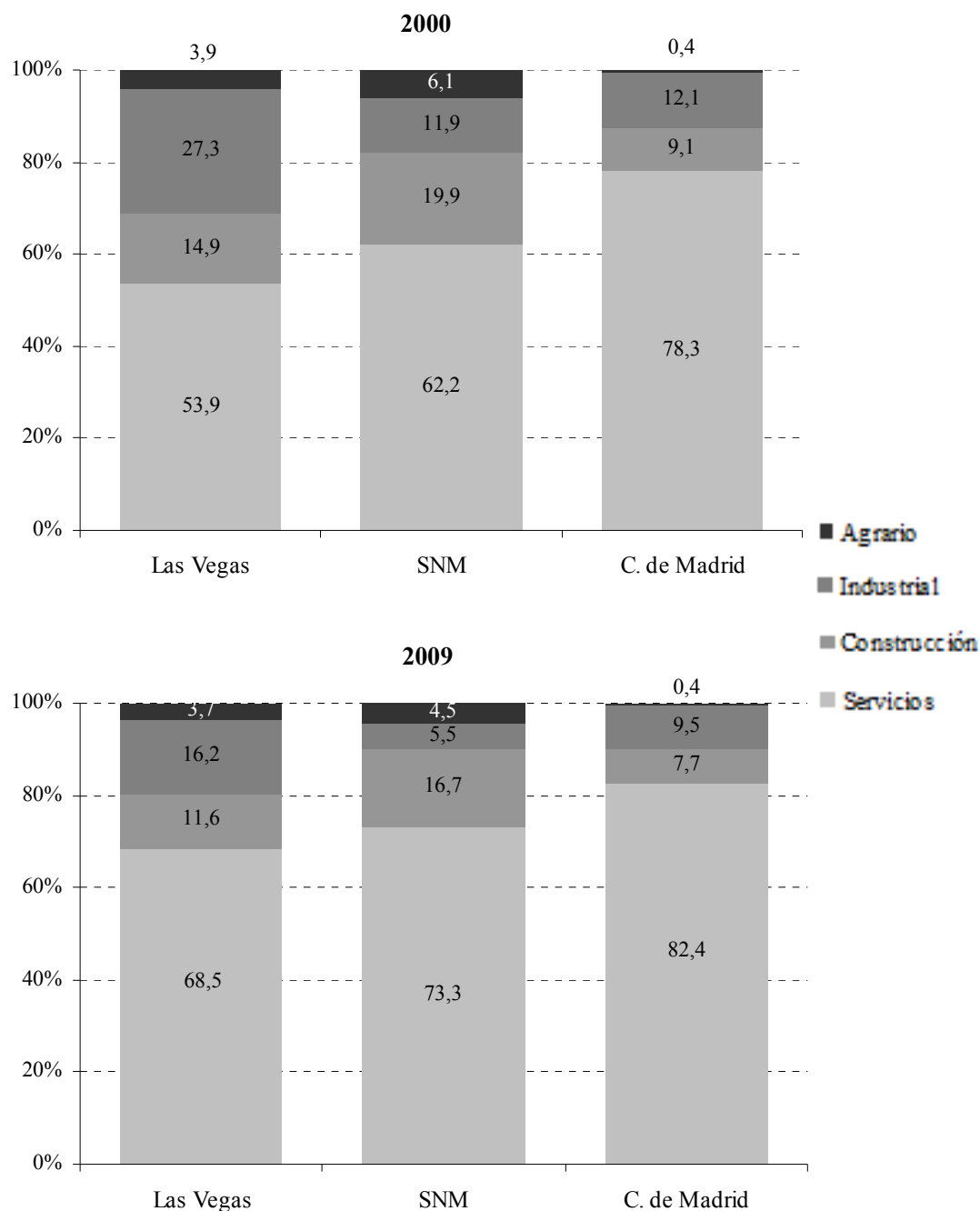
En el caso de la SNM, entre 2000 y 2009 los ocupados en el sector de los servicios han aumentado en un 11%, mientras que los vinculados a la construcción han caído un 3,2%, los de la industrial un 6,4% y los del agroganadero un 1,5%.

Figura 5. Evolución de la distribución porcentual de las empresas en la Comunidad de Madrid y en las comarcas Sierra Norte y Las Vegas según sectores de actividad, 2000-2009



Fuente: elaboración propia a partir de la TGSS

Figura 6. Evolución de la distribución porcentual de los trabajadores en la Comunidad de Madrid y en las comarcas Sierra Norte y Las Vegas según sectores de actividad, 2000-2009



Fuente: elaboración propia a partir de la TGSS

De esta forma, en 2009 la distribución del empleo en la SNM según sectores es la siguiente: servicios el 73,3% de los trabajadores; construcción el 16,7%; industria el 5,5% y agrario el 4,5%.

También en la comarca de Las Vegas los empleos en el sector de los servicios han aumentado significativamente entre 2000 y 2009, por cuanto que han crecido un 14,6%, mientras que los vinculados a la construcción han descendido en un 3,3%, los de la industria un 11,1% y los del sector agrario un inapreciable 0,2%.

En el año 2009 la distribución sectorial de la mano de obra en esta comarca sería el siguiente: los servicios agrupan al 68,5% de los trabajadores; la construcción al 11,6%; la industria al 16,2% y la agricultura al 3,7%.

En definitiva, tanto en la SNM como en la comarca de Las Vegas el sector de los servicios ha evolucionado positivamente durante la última década, si bien no ha llegado aún al nivel de desarrollo que presenta en el conjunto de la Comunidad de Madrid, por lo que todavía perviven en estas comarcas actividades y empleos cuya presencia en el centro de la región urbana madrileña es cada vez menor y, en el caso de la agroganadería, testimonial.

Ahora bien, el sector de los servicios, tal y como ya hemos apuntado en los capítulos precedentes, es un sector de actividad amplio y complejo, de ahí que en los últimos años se intente aprehender mejor mediante su subdivisión funcional. En este sentido, nosotros hemos considerado la necesidad de contemplar la actividad económica y los empleos a partir de cuatro grandes funciones: producción; intermediación; consumo; social.

4. Del descenso de las tareas de producción al incremento de las actividades vinculadas a las funciones de tipo social y de consumo

Tal y como hemos indicado más arriba, el desarrollo reciente del sector de los servicios ha conllevado un incremento de su complejidad. Al analizar la evolución socioeconómica de los territorios, se hace necesario precisar con mayor precisión cuáles son las actividades terciarias en las que éstos se están especializando, por cuanto que eso nos aportará un perfil funcional de los mismo más exacto.

En este sentido, hemos considerado la oportunidad de agrupar las actividades económicas en cuatro grandes grupos de funciones: producción, intermediación, consumo y social. La función de *producción* aglutina a los sectores clásicos de la agricultura, la industria y la construcción, es decir, aquellos que aseguran la producción de bienes tangibles.

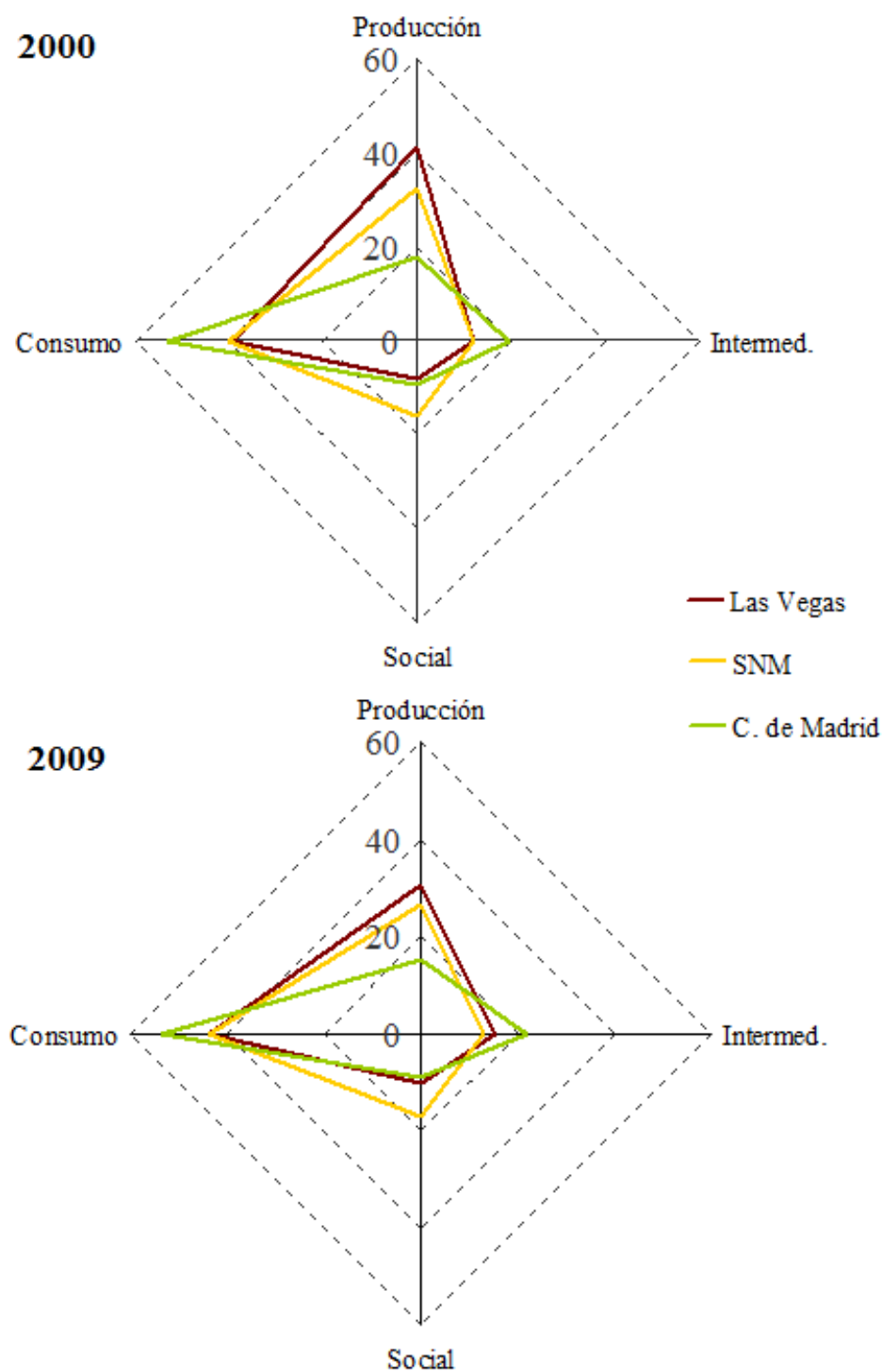
Las otras tres funciones se relacionan con actividades de servicios, en un intento por aprehender con mayor detalle la especialización de este amplio sector de actividad. En primer lugar se ha considerado la función de *intermediación*, que agrupa aquellas actividades que tradicionalmente se han situado alrededor de la noción de *servicios a las empresas*. Se trata de aquellas que o bien aportan un valor añadido en las fases anteriores y posteriores a la producción, o bien están destinadas a facilitar la distribución de los bienes producidos, o bien tienen un carácter banal (limpieza, catering, etc.).

En segundo lugar, la función de *consumo* agrupa actividades orientadas al consumo de la población, tales como el comercio, la hostelería, etc., así como aquellas otras vinculadas a los servicios personales.

Por último, la función *social* hace referencia a aquellos servicios orientados a la gestión de las tareas propias de la administración pública, así como aquellos otros dirigidos a cubrir necesidades sociales e individuales relacionadas con la salud, la educación o los servicios sociales, ya sean estos prestados por la administración o por entidades privadas.

Partiendo de esta clasificación funcional de las actividades económicas, se puede comprobar en la figura 7 como la función de *producción* ha perdido importancia en los sistemas empresariales de las tres unidades espaciales consideradas. Donde más peso han perdido ha sido en la comarca de Las Vegas, ya que las empresas vinculadas a esta función han pasado de representar el 40,8% del total en el año 2000 al 30,6% en el 2009. En la SNM, este descenso ha sido del 5,8%, desde el 32,4% que suponía a inicios de la década al 26,6% del 2009. En cuanto a la Comunidad de Madrid, la pérdida de empresas productivas ha sido del 2,6% en el periodo indicado, al pasar del 17,9% del año 2000 al 15,3% del 2009.

Figura 7. Evolución del perfil funcional del tejido empresarial en la Comunidad de Madrid y en las comarcas Sierra Norte y Las Vegas, 2000-2009



Fuente: elaboración propia a partir de la TGSS

En lo que se refiere a la evolución reciente de las empresas asociadas a las tres funciones de servicios, éstas o se han mantenido estables o han progresado positivamente durante la última década. Así, las empresas relacionadas con la *intermediación* han crecido un 3,2% en la comarca de Las Vegas y un 2% en la Comunidad de Madrid, mientras que en la SNM su crecimiento ha sido de sólo el 1%.

En cualquier caso, las empresas de intermediación tienen una mayor implantación en el conjunto de la comunidad del que tienen en las dos comarcas Leader de estudio. Así, en 2010 representan el 21,9% del total de empresas regionales, mientras que en Las Vegas su peso alcanza el 15,4% y en la SNM el 12,7%.

Por otro lado, la función de consumo se ha desarrollado en ambas comarcas en mayor proporción de lo que lo ha hecho en la Comunidad de Madrid, en parte porque el peso que estas actividades tenían en la región ya era elevado en el año 2000. De hecho, en ese año el 53% de todas las empresas regionales estaban vinculadas a actividades de consumo, frente al entorno del 40% que representaban en SNM y en Las Vegas. En 2009, el incremento de estas empresas a escala regional ha sido de solo el 0,6%, en tanto que su avance en la SNM ha sido del 3,8% y en Las Vegas del 4,5%.

Finalmente, las empresas relacionadas con la función social han aumentado su presencia un 2% en la comarca de Las Vegas, representando en el 2009 al 10% de todas las empresas de esta unidad territorial; en la SNM su incremento ha sido del 1,1%, pasando a sumar en 2009 el 17% de sus empresas; en cuanto a la Comunidad de Madrid, este tipo de empresas ha permanecido estable durante la última década en torno al 9%.

En resumen, podemos concluir que entre los años 2000 y 2009 las tres unidades territoriales han ido dibujando sus propios perfiles funcionales, según han evolucionado sus respectivos sistemas empresariales.

En este sentido, aunque la comarca de Las Vegas mantiene todavía una alta proporción de empresas relacionadas con tareas de producción, la dinámica negativa que están han seguido durante los últimos diez años, junto con el ascenso de las

funciones de servicios, indican una progresiva modificación de su perfil funcional, proceso que parece no haber concluido aún. Así, y desde el punto de vista del sistema empresarial, se perfila una estructura funcional donde las actividades de consumo y en menor medida de intermediación, van adquiriendo un creciente protagonismo, al menos en términos cuantitativos.

Las actividades de tipo social se han situado en cambio como las menos numerosas, aunque cualitativamente tienen una gran importancia ya que su ascenso, aunque moderado, ha girado en torno a actividades de tipo cultural, educativo y sanitario. No obstante, como ya hemos señalado en el capítulo correspondiente, éstas han tendido a concentrarse espacialmente en un área limitada de la comarca.

En cuanto a la SNM, se ha producido un proceso similar de pérdida de importancia de las actividades de producción y de ascenso de las empresas de servicios, en especial de las relacionadas con actividades de consumo. Las actividades de tipo social se han situado en tercer lugar en cuanto a volumen de empresas, mientras que las actividades de intermediación son las menos importantes desde un punto de vista numérico.

Sin embargo, y en lo que se refiere a las actividades sociales, conviene precisar que, frente a lo sucedido en la comarca de Las Vegas, la significativa implantación de esta función en la SNM es consecuencia del intervencionismo público al que hacíamos referencia en el inicio de este capítulo. El importante número de organismos públicos vinculados a las distintas administraciones que están presentes en la zona, tales como el CYII, el PAMAM, las diferentes mancomunidades existentes o la extensión de la figura del agente de desarrollo local en todos los ayuntamientos, ha facilitado la expansión de esta función social.

No obstante esta evolución reciente en ambas comarcas, el perfil funcional que dibujan sus respectivos sistemas empresariales se hallan todavía alejados del que dibuja la Comunidad de Madrid, donde las funciones de consumo e intermediación agrupan en 2009 a más del 75% de las empresas regionales, mientras que las actividades productivas y de tipo social se reparten el 25% restante en una proporción del 15% y del 9% respectivamente.

En cualquier caso, más allá de la transformación funcional reciente que han seguido las estructuras empresariales en cada una de las tres unidades territoriales

consideradas, resulta de interés conocer cómo se han transformado al mismo tiempo sus estructuras laborales, por cuanto que eso nos va a permitir precisar mejor el valor cualitativo, al que hacíamos referencia más arriba, de cada una de estas funciones.

Así, la evolución reciente de la mano de obra en la comarca de Las Vegas ha dibujado una trayectoria definida que viene marcada por el descenso de los trabajadores de producción en un 14,6%, y el ascenso en proporción más o menos similar de aquellos vinculados a actividades de tipo social, al incrementar su presencia en un 10,7%. Mientras, los trabajadores en tareas de intermediación han tenido un crecimiento moderado del 3,3% y los de consumo han permanecido estables con un ligero incremento del 0,5%

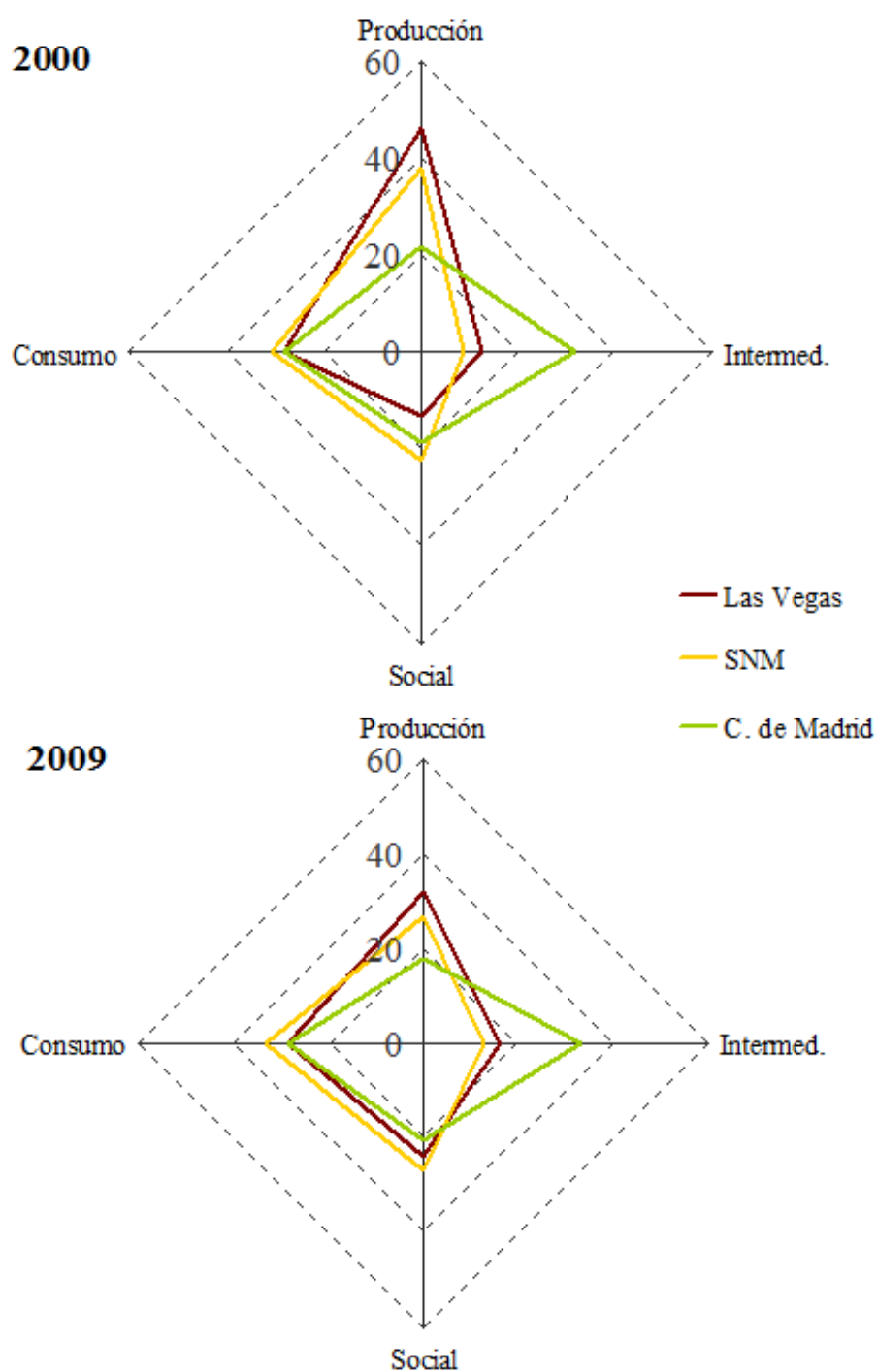
De esta manera, la distribución funcional de la mano de obra en esta comarca en 2009 por volumen de trabajadores, queda repartida de la siguiente manera: el 31,5% de los trabajadores están empleados en tareas de producción; el 28,4% en consumo; el 24% en actividades sociales; y el 16,2% en intermediación.

En la SNM también se ha producido un fuerte descenso de los trabajadores de producción, que han caído un 11% entre 2000 y 2009, si bien el reparto del espacio que estos han dejado se ha distribuido de una manera bastante homogénea entre el resto de funciones. En este sentido, los ocupados en actividades de tipo social han crecido un 5%, los de intermediación un 3,7% y los de consumo un 2,3%.

El reparto de la mano de obra en 2009 según actividades funcionales queda en la SNM de la siguiente manera: el 43,7% se dedica a actividades de consumo, el 26,6% lo hace en tareas de producción; el 17% en actividades de tipo social; y el 12,7% en intermediación.

En la Comunidad de Madrid, en cambio apenas ha habido cambios de importancia en la distribucional funcional de la mano de obra, en gran medida porque, como ya indicamos, el reajuste en las principales actividades de producción ya se había producido en las décadas anteriores. No obstante, el porcentaje de los trabajadores dedicados a estas actividades continuaron cayendo entre 2000 y 2009 en un 2,6%. En una proporción próxima, el 2,1%, se incrementaron los trabajadores dedicados a tareas de intermediación. Por su parte, los empleados en actividades de consumo aumentaron ligeramente en un 0,6% y los ocupados en actividades sociales cayeron un 0,1%.

Figura 8. Evolución del perfil funcional del empleo en la Comunidad de Madrid y en las comarcas Sierra Norte y Las Vegas, 2000-2009



Fuente: elaboración propia a partir de la TGSS

De este modo, la mano de obra regional se distribuye funcionalmente en 2009 como sigue: el 33,2% está ocupada en actividades de intermediación; el 28,5 en tareas vinculadas al consumo; el 20,8% en actividades sociales; y el 15,3% en producción.

En definitiva, la transformación funcional reciente de las estructuras empresarial y laboral en las comarcas Sierra Norte y Las Vegas muestran unas líneas de evolución claras, aunque aun en proceso de consolidación, que vienen definidas por la progresiva pérdida de peso de las actividades y empleos relacionados con la producción, y su sustitución por actividades y empleos ligados con las distintas funciones terciarias aquí consideradas.

En este sentido, tanto en la SNM como en Las Vegas las actividades de consumo se han desarrollado de manera significativa, y junto a ellas también lo han hecho las actividades de tipo social.

Sin embargo, el contenido que estas últimas tienen en cada comarca es diferente, puesto que en la SNM están muy vinculadas a la actividad de la administración pública en este territorio, mientras que en la comarca de las Vegas el impulso que la función social ha tenido en la última década se ha apoyado en el desarrollo de actividades sanitarias, educativas y culturales, eso sí, concentradas en torno a la ciudad de Aranjuez, que afianza así su rol como centro rector de esta comarca, o al menos de una parte de la misma.

Por su parte, la estructura funcional de la Comunidad de Madrid, muy determinada por el peso que sobre la misma tienen las áreas centrales, parece estar ya definida, dada la estabilidad que ha mostrado durante la última década. Así, la región parece afianzarse como un área funcional marcada en lo empresarial por las actividades de consumo y en lo laboral por las actividades de intermediación.

5. Conclusión

Durante las dos últimas décadas, las dos comarcas Leader que son objeto de este análisis se han transformado profundamente. Una transformación que responde a los profundos cambios estructurales que desde los años setenta se han producido en la región urbana madrileña, de la que ambas comarcas forman parte, lo que les ha

obligado a reubicarse funcionalmente dentro de la misma, toda vez que las funciones que tradicionalmente venían asumiendo perdieron sentido en la segunda mitad de los años cincuenta del pasado siglo.

Por tanto, ese proceso de reajuste territorial que han experimentado tanto la SNM como la comarca de Las Vegas se ha debido en gran medida a su inserción dentro de la región urbana, lo que ha limitado en gran medida el papel de ambos territorios a meros sujetos pasivos receptores de cambios inducidos desde otras partes de la región.

Sin embargo, desde las últimas décadas del siglo XX se ha intentado articular una respuesta que surgiese desde estos territorios, con la intención de hacerlos protagonistas en la construcción del nuevo argumento territorial que los reubicase nuevamente en la actual región urbana. Pero, tal y como hemos avanzado con anterioridad, y trataremos con mayor detalle en próximos capítulos, esta respuesta “local” ha venido impulsada también desde el exterior, fundamentalmente desde la administración regional.

En este bloque de la Tesis Doctoral hemos analizado cuáles han sido los cambios estructurales más significativos que han tenido lugar en las comarcas SNM y Las Vegas durante las últimas décadas. Para ello, se ha utilizado diversos indicadores de tipo cuantitativo y de carácter dinámico que han sido agrupados fundamentalmente en torno a dos grandes categorías: la población y la economía.

Esos indicadores han sido tratados con mayor detalle en los capítulos dedicados a cada una de las comarcas, mientras que en el presente capítulo se ha realizado un análisis más somero.

En este sentido, las principales transformaciones demográficas que se deducen del análisis de los datos, se relacionan con un **aumento de la población** en ambas subcomarcas.

La causa que explica este aumento de la población es el incremento de los **flujos migratorios** con dirección a la SNM y a la comarca de Las Vegas. El origen de estos flujos es doble, ya que por un lado la nueva población que se ha asentado en estos territorios procede de otras partes de la región, y por otro tienen su origen en el extranjero.

En cualquier caso, ambos flujos responden a un mismo proceso de **reubicación de la población en el interior de la región urbana**, por cuanto que las deseconomías que se han ido generando en la ciudad central, y también en las zonas metropolitanas más próximas a ésta, unido al desarrollo de las infraestructuras de transporte y de la motorización de la sociedad, han llevado hacia una relocalización de la población en lugares que se hallan cada vez más alejados de esos espacios centrales, pero que cuentan con una mejor calidad de vida, menos contaminación y, sobre todo, con unos precios de la vivienda más reducidos.

La principal manifestación de este proceso de reubicación de la población metropolitana en las dos comarcas en estudio ha sido el importante crecimiento que en ambas han experimentado los **grupos de edad productivos**, es decir, de aquella población situada entre los 20 y los 64 años.

Pero, si los cambios demográficos que han experimentado la SNM y la comarca de las Vegas en los últimos años han sido importantes, también los que han afectado a sus estructuras empresariales y laborales lo han sido.

Como hemos indicado en el presente capítulo, la principal variación que en este sentido ha tenido lugar en ambos territorios se relaciona con un **incremento de las actividades y los empleos vinculados al sector de los servicios**, frente a un retroceso de los sectores agrario e industrial y un estancamiento del sector de la construcción.

Desde una **perspectiva funcional**, que pretende ampliar la magnitud del cambio productivo que ha tenido lugar en las comarcas Leader a raíz del reciente desarrollo del terciario, las principales transformaciones que han tenido lugar en la SNM y en Las Vegas ha sido el retroceso de las actividades y los empleos relacionados con la producción, mientras que aquellos relacionados con las funciones de consumo y de tipo social se han incrementado en ambas.

No obstante, como hemos indicado, la naturaleza de las actividades y empleos de tipo social desarrollados en la comarca de Las Vegas difiere de los desarrollados en la SNM, ya que en esta última tienen que ver con el peso que la administración pública tiene en la SNM, mientras que en Las Vegas responde a un aumento de actividades público-privadas relacionadas con la educación, la sanidad y la cultura, aunque concentradas territorialmente en la ciudad de Aranjuez.

En este sentido, y para concluir, cabe destacar que todos estos cambios generales que acabamos de apuntar no se han distribuido de manera homogénea por el territorio de las dos comarcas de estudio, sino que en el caso de la comarca de las Vegas es evidente la dicotomía existente entre una zona occidental de carácter metropolitano y una zona oriental de carácter periurbano; mientras que en la SNM, las diferencias internas se establecen entre las subcomarcas más meridionales y las más septentrionales, por cuanto las primeras están más próximas y mejor comunicadas con el centro de la región de lo que lo están las segundas.

En definitiva, partiendo de este análisis, en los próximos capítulos analizaremos si, en un momento de transición demográfica, social y funcional como el descrito para las comarcas de la Sierra Norte y de Las Vegas, el intento de construir una gobernanza territorial en torno a sus respectivos GAL ha propiciado un proceso de empoderamiento territorial en cada una de ellas, con capacidad para reubicarlos funcionalmente en la actual región urbana madrileña con éxito.

BLOQUE IV

**AGENTES Y POLÍTICAS DE
DESARROLLO TERRITORIAL
IMPLEMENTADAS EN LA “SIERRA
NORTE” Y “LAS VEGAS**

Capítulo 9.- Metodología y fuentes empleadas

1. Metodología y fuentes empleadas

La construcción del presente bloque temático se ha realizado en base a la recopilación de información cuantitativa referida a los programas gestionados por Galsinma y por Aracove, desde su creación y hasta la actualidad, con el fin de analizar la capacidad de gestión financiera de cada uno de ellos, esto es, su capacidad para obtener fondos públicos y privados para la consecución de los objetivos de desarrollo planteados en sus respectivas comarcas.

En el caso de la Sierra Norte se ha incluido también la información relacionada con los programas gestionados por el Patronato Madrileño de Áreas de Montaña (PAMAM), dada la importancia de este organismo en el desarrollo de la citada comarca y porque una de las formas de cuantificar y cualificar el papel del PAMAM es precisamente a través de su labor inversora.

Los datos que se refieren a la gestión desarrollada por los Grupos de Acción Local Galsinma y Aracove se obtienen a partir de la evaluación por diferentes organismos y empresas consultoras de los programas de inversión en los que han participado, a saber:

- *Iniciativa Comunitaria Leader*
 - Leader I:
 - GALSINMA: *Resumen de la Inversión Final*, elaborado por el Patronato Madrileño de Áreas de Montaña
 - Leader II:
 - GALSINMA Y ARACOVE: *Informe de Evaluación Final*, elaborado por el Departamento de Proyectos y Planificación Rural de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos
 - Leader +:

- GALSINMA Y ARACOVE:
 - *Evaluación Posterior*, elaborado por la empresa Quasar Consultores
 - *Informe anual de la Iniciativa Comunitaria Leader Plus en la Comunidad de Madrid (2007)*, elaborado por el Área de Desarrollo Rural de la Consejería de Economía y Consumo de la Comunidad de Madrid
 - *Catálogo de actuaciones de desarrollo rural promovidas por los GAL de la Comunidad de Madrid 2002/2006*, elaborado por la empresa IMA, Consultoría y Gestión, SL
- *Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid. Eje Leader*
 - GALSINMA y ARACOVE:
 - *Informe de Evaluación Intermedia*, elaborado por la empresa IDOM Consultoría
 - Cuadros financieros elaborados por los dos GAL
- *Programa Operativo PRODER 2*
 - GALSINMA y ARACOVE: *Catálogo de actuaciones de desarrollo rural promovidas por los GAL de la Comunidad de Madrid 2002/2006*, elaborado por la empresa IMA, Consultoría y Gestión, SL
- *Programa de la Red Rural Nacional*
 - GALSINMA y ARACOVE: Boletín Oficial del Estado, varias fechas
- *Iniciativa Comunitaria EQUAL*
 - GALSINMA y ARACOVE: Cuadro financiero elaborado por ARACOVE
- *Programas Experimentales en Materia de Empleo*
 - ARACOVE:
 - Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, varias fechas

- Cuadros financieros elaborados por el GAL
- *Programa de Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia para el Autoempleo (OPEA)*
 - GALSINMA y ARACOVE:
 - Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, varias fechas
 - Sólo ARACOVE: Cuadros financieros elaborados por el GAL
- *Programas de Escuelas Taller y Taller de Empleo*
 - ARACOVE:
 - Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, varias fechas
 - Cuadros financieros elaborados por el GAL
- *Programa Hiedra*
 - GALSINMA y ARACOVE: Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
- *Programa Regional Red de Centros de Difusión de la Innovación*
 - GALSINMA y ARACOVE:
 - Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, varias fechas
 - Solo ARACOVE: Cuadros financieros elaborados por el GAL
- *Programa Regional Red de Centros de Acceso Público a Internet*
 - GALSINMA y ARACOVE:
 - Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, varias fechas
 - Solo ARACOVE: Cuadros financieros elaborados por el GAL
- *Plan Estatal Avanza2*
 - ARACOVE:
 - Boletín Oficial del Estado
 - Cuadros financieros elaborados por el GAL
- *Otros Proyectos*

- GALSINMA y ARACOVE: Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid

Y por último, la información relacionada con los programas gestionados por el PAMAM ha procedido de las siguientes fuentes de información:

- *Patronato Madrileño de Área de Montaña*: este organismo nos facilitó diversos informes financieros y memorias referidos al periodo 1988-2004.
- *Dirección General de Cooperación con la Administración Local*: organismo dependiente de la Viceconsejería de Asuntos Generales de la Vicepresidencia, Consejería de Cultura y Deporte y Portavocía del Gobierno, que nos facilitó información referida al periodo 2005-2010.

Capítulo 10: Agentes y políticas de desarrollo territorial implementadas en la comarca de la Sierra Norte de Madrid

1. Introducción. Delimitación de agentes y dificultades informativas

La definición de la comarca Sierra Norte de Madrid tiene su origen en los primeros intentos de intervención pública que, desde la ya extinta Diputación Provincial y desde el Ministerio de Agricultura, se llevaron a cabo en los primeros años ochenta del siglo pasado sobre la que entonces se conocía popularmente como la *Sierra Pobre* de Madrid.

Tal y como ya se indicó en el capítulo dedicado a la caracterización socioeconómica y a la evolución de la Sierra Norte, se trataba de un espacio sometido a un profundo atraso estructural. Su integración en el hinterland de la ciudad de Madrid, unido a las posibilidades que sus especiales características geofísicas ofrecían para la configuración, expansión y mantenimiento de la actual región urbana madrileña, dada su estrecha relación con el almacenamiento de agua destinada al consumo humano, se encuentran en la base de esas dificultades sociales y económicas de este territorio serrano.

Partiendo de una primera delimitación, la Diputación inició en 1981 los trámites para declararla como *Comarca de Acción Especial*, mientras que casi al mismo tiempo, en 1982, la Sierra Norte fue incluida como una de las cuatro zonas de agricultura de montaña delimitadas en la provincia de Madrid, en el marco de la Ley de agricultura de montaña promovida por el Ministerio del ramo.

Estos primeros intentos no acabaron por concretarse, si bien constituirán la base sobre la que se construirán posteriores intervenciones públicas promovidas, esta vez, por el gobierno de la recién creada Comunidad Autónoma de Madrid (BOE, 1983). El cambio institucional producido durante la transición política del país llevó aparejado un complejo proceso de transferencias de competencias desde el Estado central hacia el Estado regional, que en el caso de la SNM provocó la paralización de las políticas intervencionistas anteriormente citadas.

En cambio, la aparición de la nueva entidad de gobierno regional también supuso un impulso a nuevas políticas de desarrollo sobre la SNM que, aunque

inicialmente se apoyaron en las experiencias previas, pronto adquirieron su propia personalidad.

Es de este modo como surgirá en 1986 el Patronato Madrileño de Áreas de Montaña (PAMAM), un organismo autónomo dependiente del gobierno regional al que se le encargarán dos tareas fundamentales: promover el desarrollo territorial en la comarca Sierra Norte; y actuar como espacio de participación y de conexión directa entre la sierra y el gobierno regional.

A través del PAMAM la Comunidad de Madrid canalizará hacia este espacio de montaña un volumen ingente de subvenciones de procedencia diversa entre los años 1986 y 2010, convirtiéndolo de esta forma en el principal agente de desarrollo que ha actuado en la SNM durante los últimos veinticinco años.

Entre esas ayudas se encontrarán las relativas a la iniciativa comunitaria Leader I, pero no así las de Leader II. La oposición de la Comisión Europea a que entidades dependientes de las administraciones públicas gestionasen la iniciativa en su segunda fase, obligó a la Comunidad de Madrid a impulsar la creación de un Grupo de Acción Local (GAL) específico para la Sierra Norte. Nacerá así Galsinma en el año 1995.

Aunque en los momento iniciales del GAL el gobierno regional pretendió incluir al PAMAM como socio del mismo buscando ejercer un control indirecto sobre esta nueva entidad, finalmente tuvo que desistir en su empeño, aunque de una manera u otra ha ido ejerciendo desde entonces una labor de tutelaje sobre Galsinma.

En cualquier caso, la aparición del PAMAM primero y de Galsinma después supondrá el inicio de un proceso marcado por la creciente complejidad y densificación institucional en el desarrollo territorial de este espacio de montaña madrileño. Ese proceso estará marcado fundamentalmente por la multiplicación de mancomunidades de carácter subcomarcal y comarcal cuyas funciones superarán la clásica prestación de servicios básicos a la población, ampliándola hacia el desarrollo local o hacia los servicios culturales, sociales e incluso de asesoramiento urbanístico.

A esta “revolución institucional” se sumará también el Canal de Isabel II (CYII), que, como representante de la comunidad autónoma, co-financiará junto a la Mancomunidad del Embalse de El Atazar y al Ministerio de Turismo el *Plan de Dinamización Turística del Embalse de El Atazar (2005-2007)*. No obstante, se

tratará de una participación puntual motivada más por el interés del gobierno regional en lavar la imagen que el Canal tiene en la zona, que por intervenir de una manera activa en el desarrollo de la SNM, lo que, de haberse producido, habría supuesto un cambio real en su forma de operar sobre este territorio (imagen 1).

Imagen 1. Equipamiento financiado mediante el Plan de Dinamización Turística del Embalse de El Atazar en el municipio de Cervera de Buitrago



Fuente: Foto del Autor

Este incremento del tejido institucional de la comarca ha conllevado un aumento de la competencia por los recursos económicos, ha complicado la trama de relaciones e intereses en la comarca y ha supuesto el solapamiento de funciones y la sobre inversión en la zona.

Lo que sobresale pues, es que la actuación de Galsinma se ha tenido que desenvolver en este complicado escenario institucional, si bien ha sido la presencia de una entidad de las características y dimensiones del PAMAM lo que más ha

afectado a su desempeño. Pero, aun siendo cierta esta realidad no lo es menos que al GAL le ha faltado liderazgo y dinamismo en la búsqueda de programas y financiación, para, a través de las cuales haber fortalecido por una lado los ámbitos de actuación preferentes que el propio grupo se marca en sus Estatutos (desarrollo rural integrado; empleo; nuevas tecnologías), y por otro para haber afianzado su posición en la gobernanza territorial de la SNM.

Entre los programas gestionados por Galsinma destacan por volumen de inversión los orientados al desarrollo y a la cooperación territoriales. Estos se han visto complementados por unos pocos programas regionales que han estado orientados al fomento del empleo, la formación y el emprendimiento y a las nuevas tecnologías, así como por algún proyecto de menor entidad dedicado a la promoción turística de la zona.

A lo largo del presente capítulo se van a analizar las características generales que definen a los dos principales agentes de desarrollo con que ha contado la SNM a lo largo de los últimos 25 años, el PAMAM y Galsinma. Asimismo, se enumerarán los distintos programas que ambas entidades han gestionado y se adjuntará la financiación correspondiente a cada uno de ellos.

Respecto a este último aspecto, conviene realizar algunas aclaraciones previas, en torno a las dificultades para la obtención de los datos financieros asociados a los programas gestionados por cada una de estos organismos.

En el caso del PAMAM, los datos disponibles abarcan el periodo 1988-2010. Esta información ha sido extraída del trabajo de investigación pre-doctoral realizado por el autor (Abad, 2005). La referente al periodo 2005-2010 se solicitó formalmente a la Dirección General de Cooperación con la Administración Local (DGCAL), organismo dependiente de la Viceconsejería de Asuntos Generales de la Vicepresidencia de la Comunidad de Madrid, el cual fue designado para custodiar y administrar la información relativa al PAMAM, siendo asimismo el nuevo destino de algunos de los funcionarios que estaban adscritos al Patronato. Los responsables del citado organismo regional accedieron a la petición realizada, por lo que la misma ha podido ser incorporada al análisis realizado.

En cuanto a Galsinma, la financiación que se menciona en cada uno de los programas aquí recogidos no siempre se corresponde con la financiación que dentro

de los mismos ha gestionado el grupo. Hay que tener en cuenta que, como muchos otros GAL, Galsinma ha participado y participa con otras entidades en proyectos de diversa índole en los que es complejo determinar la proporción de la financiación final que le ha correspondido a cada uno de ellos.

Esto sucede por ejemplo con los proyectos de cooperación interterritorial y transnacional de la Red Rural Nacional. Después de contactar en varias ocasiones con técnicos del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, así como con el gerente de Galsinma, se nos informó de que el presupuesto para cada proyecto era gestionado únicamente por el grupo coordinador. Asimismo, se nos indicó que al tratarse de proyectos en los que participaban varios GAL, las inversiones realizadas más allá del territorio adscrito al grupo coordinador eran muy pequeñas y por tanto irrelevantes.

Ante esta situación, y dado que Galsinma no actuó como coordinador de ningún proyecto, se ha optado por mencionar todos aquellos en los que participa como socio, adjuntando los cuadros financieros referidos al total de cada uno de esos proyectos, que, como se indica, no se refieren a la parte gestionada por Galsinma.

En lo que se refiere a la financiación relativa a los programas regionales de nuevas tecnologías y de empleo y formación para los años 2002-2010, ésta se solicitó inicialmente al GAL. Al no recibir respuesta alguna, se procedió a buscar dicha financiación a través del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Para ello se utilizó el buscador que la versión digital de dicho Boletín ofrece, introduciendo en el mismo palabras clave.

En este sentido, se accedió a una cantidad de información considerable, que no obstante no estaba completa, por lo que se tuvo que recurrir nuevamente al GAL, que en esta ocasión respondió favorablemente a la petición realizada, facilitando los datos requeridos. Conviene aclarar que, en aquellos años en los que Galsinma no obtuvo financiación o no optó a ningún programa, se ha indicado en los cuadros financieros adjuntos mediante el símbolo “----”.

Por otro lado, dentro de los programas de empleo, formación y emprendimiento se incluye también la participación de Galsinma en el Programa regional “Red Hiedra”, en el que el GAL sólo actuó como entidad colaboradora sin recibir ni aportar ninguna cuantía financiera al mismo.

2. El Patronato Madrileño de Áreas de Montaña (PAMAM) y su papel como agente de desarrollo en la Sierra Norte de Madrid

2.1. Los antecedentes del PAMAM. La delimitación como Comarca de Acción Especial y la Ley estatal de Agricultura de Montaña

La comarca Sierra Norte de Madrid es objeto de atención por parte de la administración pública desde comienzos de los años ochenta del siglo pasado. La ya extinta Diputación Provincial de Madrid contempló entonces la necesidad de intervenir sobre la que en aquellos momentos se denominaba *Sierra Pobre*, en contraposición a la *Sierra Rica* o Sierra de Guadarrama (Valenzuela, 1977), mediante la delimitación de la misma como *Comarca de Acción Especial*. Esta figura fue aprobada el 19 de enero de 1982 por Acuerdo del Consejo de Ministros (Montejano, 1982, PAMAM, 2003).

Inicialmente la comarca estaba compuesta por 33 de los 42 municipios que hoy conforman la Sierra Norte, quedando fuera de la misma los siguientes núcleos: Bustarviejo, Cabanillas, La Cabrera, Navalafuente, Redueña, Torrelaguna, Valdemanco, El Vellón y Venturada.

La declaración como Comarca de Acción Especial se produjo por las carencias que este territorio arrastraba desde hacía varias décadas en materia de equipamientos y servicios. En este sentido, la Diputación realizó un informe previo en 1981 en el cual se señalaba que más del 50% de las viviendas de la zona carecían de agua corriente, aun a pesar de la existencia de los embalses, que sólo un 4% de los hogares disponían de luz eléctrica o que sólo el 32% de los niños de la comarca estaban escolarizados (El País, 1981).

Con la delimitación como Comarca de Acción Especial, la Diputación Provincial dispondría de una herramienta de intervención sobre la misma, por cuanto que su aprobación implicaba al mismo tiempo la elaboración, por parte de la propia Diputación, de un *Plan Provincial de Obras y Servicios* cofinanciado con el Estado Central, destinado a realizar obras de abastecimiento, distribución y saneamiento de agua, caminos, electrificación rural, servicio telefónico en áreas rurales y equipamientos en núcleos de población (BOE, 1979).

Finalmente, ese Plan Provincial no se llevó a efecto porque un año después de aprobarse la declaración como Comarca de Acción Especial se constituyó la Comunidad Autónoma de Madrid, que fue asumiendo todas las competencias de la Diputación durante los años siguientes. No obstante, como veremos con posterioridad, el gobierno regional retomará en los años noventa el interés por implementar en la Sierra Norte este tipo de Planes.

Por otro lado, en junio de 1982 se aprobó la *Ley estatal 25/1982, de 30 de junio, de Agricultura de Montaña*. Esta ley será la base sobre la cual se asentará el entramado de políticas y programas de inversión que la comunidad de Madrid pondrá en marcha en la Sierra Norte desde de la segunda mitad de los años ochenta.

Asimismo, con esta ley, el gobierno central del momento, en previsión de la incorporación del país a la CEE, daba un paso más en la armonización del legislador estatal al marco normativo europeo, homologando en este caso la política agraria española con la PAC de estructuras, en especial con la *Directiva 268/75 (CEE), de 28 de abril de 1975, sobre agricultura de montaña y determinadas zonas desfavorecidas* (Gómez, Ramos y Sancho, 1987; Rodríguez Gutiérrez, 1993; Valcárcel-Resalt, 1993).

Las dos principales aportaciones que realizaba la ley 25/82 fueron: en primer lugar, la delimitación de zonas o territorios de intervención a partir del establecimiento de una serie de criterios de carácter geográfico, y en segundo lugar, la aprobación de un instrumento de planificación e intervención sobre dichas zonas.

En relación a la primera de estas cuestiones, el artículo 2 de la Ley 25/82 establecía y definía la figura de ***Zona de Agricultura de Montaña***, así como los criterios para su delimitación, al indicar lo siguiente:

“Se consideran zonas de agricultura de montaña, a los efectos de la presente Ley, aquellos territorios homogéneos que, [...], estén integrados por comarcas, términos municipales o partes de los mismos que se encuentren en cualquiera de los siguientes casos.

- 1. Hallarse situados, al menos en un 80 % de su superficie, en cotas superiores a los 1.000 metros, con excepción de las altiplanicies cultivadas, cuyas características agrológicas y de extensión, se asemejen a las de agricultura de llanura.*

2. *Tener una pendiente media superior al 20 % ó una diferencia entre las cotas extremas de su superficie agraria superior a los 400 metros.*
3. *Tener vocación predominantemente agraria y concurrir en ellos simultáneamente circunstancias de altitud y pendiente que sin llegar a alcanzar los valores indicados den lugar a circunstancias excepcionales limitativas de las producciones agrarias que las haga equiparables a las zonas de agricultura de montaña definidas conforme a los apartados anteriores.*

Con posterioridad, estos criterios se suavizaron y ampliaron con el *Real Decreto 2164/1984* (BOE, 1984), a partir del cual se rebajó el límite altitudinal, que paso de los 1.000 metros iniciales a los 600 metros, y la pendiente media, que cayó hasta el 10%; al mismo tiempo se añadieron criterios agroclimáticos para determinar las limitaciones que el clima de cada zona imponía a la actividad agraria.

En base a esos nuevos criterios se establecieron 4 zonas de agricultura de montaña en la comunidad de Madrid, que fueron aprobadas inicialmente por orden ministerial en 1985 (MAPA, 1985), y definitivamente en abril de 1987 por Decretos del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Esas cuatro zonas eran: Zona del Alto Manzanares; Zona del Alto Guadarrama; Zona Sudoccidental; y Zona de la Sierra Norte.

En cuanto a los instrumentos de planificación e intervención previstos por la ley 25/82, estos quedaban regulados en su Capítulo III bajo la denominación de ***Programas de Ordenación y Promoción de los Recursos Agrarios de Montaña*** (PROPRAM). Aunque estos programas tenían una marcada orientación agraria también preveían la inclusión de medidas complementarias destinadas a promocionar otras actividades económicas (turismo, recreación, artesanía; pyme familiar, etc.), a fomentar la formación de la población local o a conservar la arquitectura local tradicional de estas zonas.

Por otro lado, el desarrollo normativo de esta ley, llevada a cabo a través del citado Real Decreto 2164/1984 (BOE, 1984) supuso, más allá de moderar los criterios de delimitación de las zonas de agricultura de montaña, una autentica

innovación en materia de gobernanza territorial en nuestro país, al contemplar la creación de los denominados **Comités de Coordinación de Zona**.

La ley 25/82 había regulado la creación de *Asociaciones de Montaña* como ámbitos de participación de “*los interesados o afectados directa o indirectamente por esta Ley*”, así como la participación de estas asociaciones y de otros agentes privados y sociales (sindicatos, organizaciones empresariales y cámaras de comercio) en la elaboración de los PROPRAM y de las ordenanzas encargadas de regular los usos en las zonas de agricultura de montaña. Sin embargo, la ley no establecía la creación de un organismo estable de participación y de cooperación publico-privada.

Ese organismo estable de cooperación aparecerá con la promulgación del mencionado Real Decreto bajo la forma de los citados Comités de Coordinación. Además, en esta norma de desarrollo también se establecerá la arquitectura básica que debía sostener tanto las relaciones interadministrativas, como la participación de las entidades sociales y privadas implicadas en cada zona de agricultura.

En este sentido, el Real Decreto determinará las funciones de los Comités al precisar que debían “*elaborar, seguir, evaluar y coordinar la ejecución y la gestión*” de los PROPRAM correspondientes. Para ello se planteaba la creación de una **Gerencia** que, “*radicada en el ámbito de la zona*”, debía ser la “*responsable de coordinar la ejecución del programa*”.

Asimismo, esta norma de desarrollo establecía que los Comités debían de actuar como “*marco de participación*”, si bien delegaba la regulación de este aspecto a las comunidades autónomas, señalando únicamente que los tres niveles de la administración pública, Estado, Comunidad Autónoma y Corporaciones Locales, debían estar representados “*de forma tripartita y paritaria*”, y que los vecinos, agentes socioeconómicos y asociaciones de montaña podían participar “*organizadamente con voz, pero sin voto*” en los Comités de Coordinación.

En principio, todos estos aspectos referidos a la ley 25/82 y a su posterior evolución normativa debían haber influido en la creación del PAMAM, si bien el Patronato desarrollará elementos propios que diferirán con la mayor parte de los preceptos recogidos en la ley estatal, convirtiéndolo así en un organismo singular.

En 1986 el gobierno regional, asumiendo sus competencias constitucionales exclusivas en materia de áreas de montaña -artículos 130 de la CE y 26.1.10 del

Estatuto de Autonomía-, aprobará la *Ley 9/1986, de 20 de noviembre, creadora del Patronato Madrileño de Áreas de Montaña* (BOCM, 1986).

2.2- El marco jurídico del PAMAM en los 25 años de actuación en la Sierra Norte

El marco jurídico del PAMAM se inició con la Ley 9/86, por la cual se crea el Patronato, y culminará en 2010 con la Ley 9/2010 de Medidas Fiscales, Administrativas y de Racionalización del Sector Público.

En la Exposición de Motivos de la Ley 9/86, creadora del PAMAM se señalaba que esta ley surgía *“con una fuerte vinculación a la legislación de agricultura de montaña aprobada por el Estado”*. En base a esta relación se establecía como objetivo fundamental:

“Fijar [en las zonas de agricultura de montaña] un nivel óptimo de población para conseguir la racional explotación de los recursos propios, asegurando a los habitantes un nivel de vida adecuado”

En torno a ese objetivo general, se enumeraban asimismo una serie de objetivos particulares con los que se pretendía acabar con los desequilibrios económicos y sociales en la comunidad de Madrid, favoreciendo el desarrollo integral de los territorios de montaña.

En este sentido, la ley 9/86 supuso ante todo una herramienta dirigida a habilitar la intervención del gobierno regional sobre sus áreas de montaña, y en particular, y de manera diferenciada y específica, sobre una de ellas: la Sierra Norte. Así lo indicaba la propia norma al señalar que *“la Sierra Norte se convierte en objeto de un tratamiento especial, caracterizado por una actuación más intensa, lo que constituye una constante desde su declaración como Comarca de Acción Especial”*.

Los motivos que justificaban esta intervención diferenciada eran desgranados en la propia norma autonómica, al señalar que los mecanismos de intervención dispuestos en la ley 25/82 eran convenientes pero insuficientes para corregir los problemas de la SNM, ya que éste era un territorio alejado física y socialmente del centro de la región, en el que la administración local, por su debilidad financiera, se mostraba incapaz de atender los servicios mínimos de la población y, sobre todo, la

intervención singular sobre esta comarca se justificaba porque en ella “*se encuentra la mayor parte de los recursos hidráulicos de la Comunidad de Madrid y es el área donde se produce la práctica totalidad del agua que se consume en la región*”.

Por lo tanto, las dos grandes líneas estratégicas que se pretendían abordar con esta norma regional eran:

- ***aplicación de la legislación de agricultura de montaña*** en tres de las cuatro zonas delimitadas en la comunidad de Madrid –todas menos la SNM-, a través de los respectivos comités de coordinación de zona y de la aprobación de los correspondientes PROPRAM, con el objetivo de llevar a cabo un desarrollo integral de esos territorios. No obstante, esta línea estratégica apenas tuvo desarrollo, ya que ninguno de los PROPRAM fue ni siquiera elaborado.
- ***intervención diferenciada sobre la SNM*** mediante la elaboración de un ***Plan Comarcal*** específico, concebido como un documento de planificación integral de la zona, así como un instrumento jurídico “*dirigido a integrar, coordinar y racionalizar todas las actuaciones de las distintas administraciones públicas en la SNM*”. Con la elaboración de este Plan Comarca se pretendía “*integrar el planeamiento urbanístico y territorial con la planificación económica y sectorial*” (Barbeitos, 1991, 33)

Para el cumplimiento de ambos objetivos la ley 9/86 planteó la creación de un organismo singular, el **Patronato Madrileño de Áreas de Montaña**, al que se le otorgará naturaleza de organismo autónomo de carácter administrativo y se le dotará de personalidad, financiación y personal administrativo y técnico propios.

El PAMAM surgirá así a partir de un proceso de descentralización de algunas funciones públicas, relacionadas con la prestación y gestión de servicios municipales y supramunicipales. Con su constitución, la recién creada comunidad de Madrid reafirmaba, frente al poder estatal, sus competencias administrativas y territoriales sobre estas zonas periféricas de montaña, y en especial sobre la estratégica comarca de la Sierra Norte, por cuanto que materializaba su presencia como “*la*

Administración que realiza (con notable diferencia) la mayor parte de las inversiones, y que competencialmente define las estrategias sectoriales de intervención en la zona” (Aguado⁸⁰, 1991, 28)

Con la elección del PAMAM, el gobierno regional evitaba de paso modificar su división político-administrativa interna, que se hubiese producido de haber elegido la figura administrativa de la comarca, tal y como ésta aparecía recogida en la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local. Asimismo, lograba también controlar la influencia de la administración local en la toma de decisiones, ya que al ser el PAMAM un Organismo Autónomo dependía directa y exclusivamente del gobierno regional a través de su adscripción legal a alguna de las Consejerías.

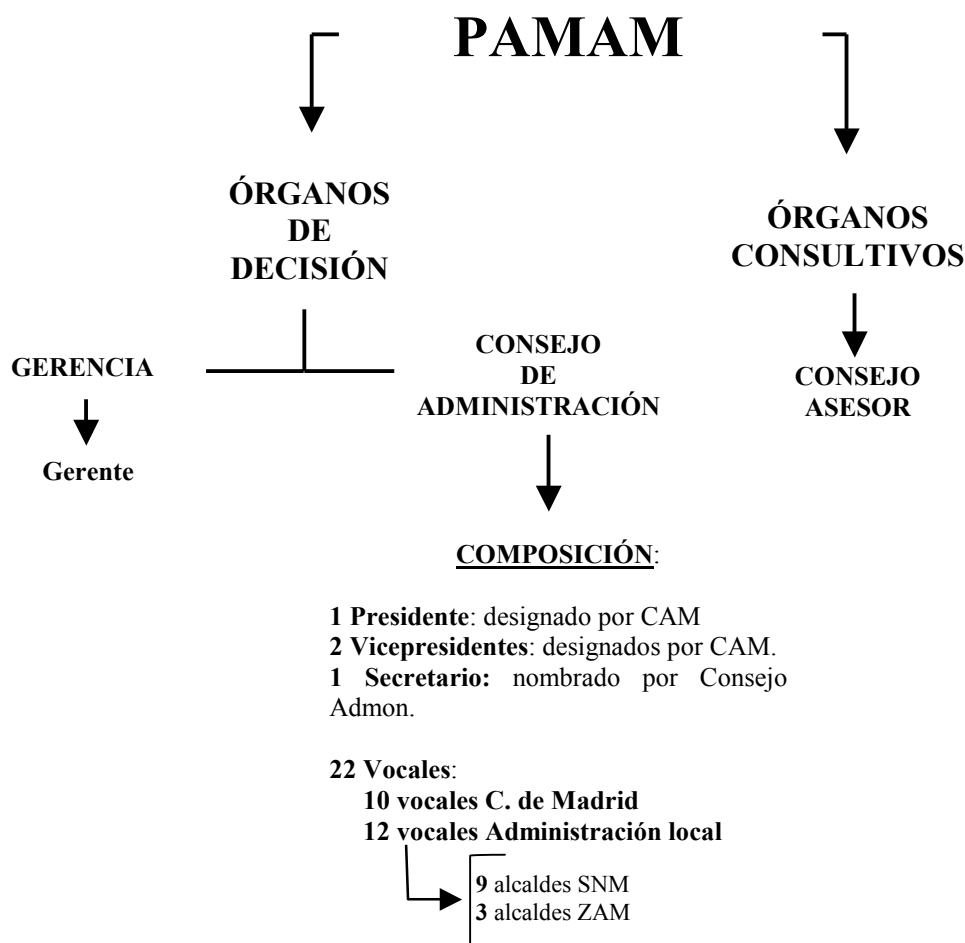
Según la *Ley 1/1984, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid* (BOCM, 1984), que es la que rige la composición y el funcionamiento de este tipo de entidades administrativas, los organismos autónomos deben de contar con los siguientes órganos de gobierno: un Consejo de Administración; un Presidente del Consejo de Administración; una Gerencia y si procede un Consejero Delegado. Según la citada ley, corresponde en exclusiva al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid elegir a los miembros que han de integrar cada uno de estos órganos.

Además, la ley también señala que el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid podrá, si así lo considera oportuno, y mediante Decreto, crear “*Órganos de asesoramiento y participación, llamados Consejos Asesores, cuyos miembros serán nombrados a propuesta y en representación de Asociaciones Ciudadanas, de usuarios, sindicales, profesionales o empresariales*”.

De este modo, la estructura interna del PAMAM se caracterizó por la existencia de los siguientes órganos (figura 1):

⁸⁰ Ambrosio Aguado Bonet era Viceconsejero de Cooperación de la Comunidad de Madrid en 1991.

Figura 1. Estructura orgánica interna del Patronato Madrileño de Áreas de Montaña



Fuente: elaboración propia a partir de BOCM (1986) y PAMAM (2003)

- a. **Gerente**, que era nombrado a propuesta del Consejo de Administración y aprobado mediante Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid
- b. **1 Consejo de Administración:** formado por **22 vocales**, de los cuales 10 eran designados directamente por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid y 12 eran representantes de la administración local. De estos últimos, 9 pertenecían a la Sierra Norte y 3 a las otras zonas de agricultura de montaña, uno por cada una de ellas.

En el caso de los alcaldes representantes de la Sierra Norte, estos eran elegidos dentro del Consejo Asesor, mientras que los representantes de las

otras tres zonas de montaña eran elegidos dentro de cada Comité de Coordinación de Zona.

Asimismo, el Consejo de Administración contaba en su seno con los siguientes órganos:

- 1 **Presidente**, que era nombrado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid
 - 2 **Vicepresidentes**, que eran nombrados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid
 - 1 **Secretario**, que era nombrado por los miembros del propio Consejo de Administración entre el personal adscrito al PAMAM
- c. 1 **Consejo Asesor**, creado para que sirviese de “*cauce de participación*” durante el proceso de elaboración del Plan Comarcal de la Sierra Norte. Estaba integrado exclusivamente por los alcaldes de la zona, sin que en el mismo existiese representación de entidades vecinales, sociales o económicas de la comarca, aun cuando, como se acaba de indicar, la Ley 1/1984 concebía los Consejos Asesores como órganos de participación ciudadana, y no institucional.

Sin embargo, las sucesivas administraciones regionales entendieron que estas entidades civiles y socioeconómicas locales ya estaban representadas de manera indirecta por los alcaldes de sus municipios.

Por otro lado, este órgano era el encargado de designar a los 9 alcaldes que debían representar a la comarca en el Consejo de Administración del PAMAM, si bien, el resto de los miembros del Consejo de Administración podían revocar esta designación.

En definitiva, el organigrama diseñado para el PAMAM formalizó el peso de la administración regional frente al de la administración local, generando así una relación de dependencia de la Sierra con respecto a Madrid, que se hizo más visible cuando se estableció la sede principal del Patronato en la capital y no en la propia Sierra.

Asimismo, y contraviniendo el espíritu de la ley 25/82 de agricultura de montaña y de la ley 1/84 reguladora de los organismos autónomos de la comunidad de Madrid, se cercenó la participación directa de la población y de los agentes sociales y económicos locales, lo que convirtió al PAMAM en una mera entidad administrativa más bajo el control del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

Esa estrecha ligazón que se estableció entre el Patronato y la administración regional determinó, desde su origen, la utilización de este organismo por parte de los sucesivos gobiernos regionales, que vieron en el PAMAM una poderosa herramienta política para plasmar sus enfoques ideológicos en materia de desarrollo, así como para generar y controlar redes clientelares en la zona a través del reparto de la financiación adscrita a los diversos programas gestionados por este organismo.

El Plan Comarcal de la Sierra Norte fue una buena muestra de esos vaivenes ideológicos a los que se sometió la actividad cotidiana del PAMAM. Concebido como el principal instrumento jurídico y de planificación del Patronato para la SNM, su aprobación no se produjo hasta 15 años después de haberse creado el PAMAM, esto es en el año 2001.

Durante ese largo periodo, los objetivos y la orientación originales del Plan Comarcal sufrieron variaciones como consecuencia de la propia evolución socioeconómica de la comarca, pero también por el cambio que se produjo a mediados de los años noventa en el gobierno regional, que pasó desde las posiciones socialdemócratas que habían predominado hasta ese momento, a posiciones liberales moderadas. En lo que se refiere al Plan Comarcal, este giro supuso virar desde un modelo de desarrollo local entendido como servicio público (asistencialista), a otro modelo de corte liberal cuyo objetivo era hacer competitivo al territorio adaptando estrategias empresariales a la planificación territorial (*managements by projects*).

Sin embargo, una vez aprobado el Plan Comarcal éste no se implementó nunca, por cuanto que en el año 2003 se produjo un nuevo cambio en el gobierno regional y la administración entrante, de corte neoliberal, decidió obviar la aplicación de este documento de planificación.

Esta última administración regional ha sido también la que ha decidido dar por finalizada la actividad del PAMAM, mediante la aplicación de la *Ley 9/2010, de*

Medidas Fiscales, Administrativas y de Racionalización del Sector Público (BOCM, 2010a).

Teniendo como telón de fondo la actual crisis económica, así como la privatización futura del CYII, el actual gobierno regional promulgó esta ley guiado por los preceptos teóricos neoliberales de la austeridad y de la reducción del sector público en la actividad económica, con la intención de adecuarlo y reordenarlo bajo los principios de eficiencia y de racionalización. Así, en el artículo 22 de la ley, se anuncia escuetamente la *Extinción del Patronato Madrileño de Áreas de Montaña* a partir del 1 de enero de 2011.

Se daban así por finalizados 25 años de existencia de un organismo imprescindible para entender el desarrollo social, económico y político de la Sierra Norte de Madrid, cuya influencia se ha dejado notar en experiencias de desarrollo posteriores, tal es el caso de GALSINMA.

Esta capacidad para influir de manera tan decisiva sobre la realidad de la comarca se deriva de su estrecho vínculo con los sucesivos gobiernos regionales, así como por el hecho de haber servido de foro de contacto e interrelación entre los 42 alcaldes de la zona en el seno del Consejo Asesor, pero también se deriva de la gestión de diversos programas de inversión que este organismo ha llevado a cabo durante los 25 últimos años. A lo largo del siguiente apartado analizaremos las características que definieron esos programas de inversión.

2.3.- Los programas de inversión gestionados por el PAMAM.

El análisis de los programas de inversión que ha gestionado el PAMAM a lo largo de las últimas décadas se realiza tomando como base el trabajo de investigación de Doctorado que presentó el autor en el año 2005 (Abad, 2005), del cual existe un documento de síntesis publicado con posterioridad como resultado final de un Proyecto de Investigación Coordinado en el marco del Plan Nacional de I+D+i (Troitiño et al., 2006).

Figura 2. Programas gestionados por el PAMAM según fuente de financiación y orientación, 1988-2006

FUENTE	PROGRAMA	PERIODO	ORIENTACIÓN
REGIONAL	<i>Planes de Cooperación a las Obras y Servicios Municipales</i>	1988-1990 1992	Infraestructuras y equipamientos municipales
	<i>Plan Cuatrienal</i>	1992-1995	Infraestructuras y equipamientos municipales
	<i>Plan Regional de Inversiones y Servicios de la C. de Madrid (PRISMA)</i>	1997-2010	Infraestructuras y equipamientos municipales y comarcales
	<i>Pr. Subvención Entidades Locales</i>	2007-2010	Infraestructuras y equipamientos productivos y turísticos Contratación y mantenimiento de empleo
ESTATAL	<i>Programas de Acción Especial</i>	1991-1994	Infraestructuras y equipamientos municipales y comarcales
		1995-1998	
UE	<i>LEADER I</i>	1991-1993	Diversificación economía comarcal
	<i>Programa Operativo 5b</i>	1991-1994	Diversificación economía comarcal
	<i>Programa de Desarrollo de Zonas Rurales Objetivo 5b</i>	1994-1999	Diversificación economía comarcal y equipamientos municipales
	<i>DOCUP Objetivo 2 Madrid</i>	2000-2006	Diversificación economía comarcal
	<i>Pr. Operativo Objetivo 3 Madrid</i>	2000-2006	Formación recursos humanos y fomento del emprendimiento
	<i>PDR C. de Madrid</i>	2000-2006	Diversificación economía comarcal y equipamientos municipales
		2007-2010	
OTRAS	<i>Convenios y programas con entidades públicas y privadas</i>	1996-2006	Diversa

Fuente: elaboración propia

Los datos de inversión que se publican en ambos trabajos proceden del tratamiento estadístico realizado por el autor, a partir de la información que la Gerencia del PAMAM le facilitó para el periodo 1988-2004 (PAMAM, 1996, 2003 y 2004).

A esta información de base se le han añadido los datos de inversión posteriores, es decir, los referidos al periodo 2005-2010, que han sido facilitados por la Dirección General para la Cooperación con la Administración Local (DGCAL),

órgano dependiente de la Vicepresidencia del gobierno de la Comunidad de Madrid. La figura 2 sintetiza los programas de inversión gestionados por el PAMAM entre 1988 y 2010. En este sentido, se puede encontrar un primer grupo formado por todos aquellos planes y programas estatales y regionales encaminados a mejorar los equipamientos y servicios municipales y comarcales de los 42 municipios de la Sierra Norte.

A continuación se enumeran y describen las principales características de los mismos:

A. Planes y Programas Regionales

A.1. *Planes de Cooperación a las Obras y Servicios Municipales* (1988-1990 y 1992): eran planes regionales anuales que en la Sierra Norte fueron elaborados y gestionados por el Patronato. Debían priorizar las inversiones destinadas a mejorar los equipamientos e infraestructuras de los municipios de la comarca, en especial, las relativas al abastecimiento y saneamiento de agua, alumbrado público y pavimentación.

A.2. *Plan Cuatrienal* (1992-1995): este programa regional supuso una innovación en la programación de las inversiones orientadas hacia los servicios y los equipamientos municipales en la Comunidad de Madrid. Se fundamentó básicamente en la planificación plurianual de estas inversiones, con el objeto de coordinar las actuaciones de todas las Consejerías atendiendo a la voluntad de los ayuntamientos.

La Comunidad de Madrid utilizó estos planes para definir el nivel mínimo de infraestructuras básicas con las que debía contar un municipio para ser habitable, así como el nivel mínimo de dotaciones y equipamientos que permitiesen el desarrollo de la vida comunitaria. Estos planes preveían igualmente el reforzamiento de los equipamientos y dotaciones en aquellos núcleos que, por sus características, cumpliesen una función de centralidad respecto a su entorno. El PAMAM se encargó de su elaboración y gestión en la Sierra Norte.

A.3. *Plan Regional de Inversiones y Servicios de la Comunidad de Madrid*

(PRISMA) (1997-2010): continuador de los anteriores Planes Cuatrienales, este instrumento financiero introdujo algunos aspectos novedosos como el fomento de las inversiones de tipo mancomunal y supramunicipal, o la incorporación de actuaciones medioambientales. Asimismo, incorpora la cofinanciación de las actuaciones entre gobierno regional y administración local como forma de implicar activamente a los ayuntamientos en su propio desarrollo. Por otro lado, el PRISMA también pretendía evitar la sobredotación y asegurar el mantenimiento de las inversiones realizadas, si bien en este último aspecto, su éxito fue limitado.

A.4. *Programa de Subvención a Entidades Locales* (2007-2010): este programa

de ayudas, dirigido a ayuntamientos y mancomunidades de la zona, surge como continuación de una de las líneas de subvención en las que se estructuraron las ayudas europeas, tal y como se describirá a continuación. Al finalizar el periodo de programación 2000-2006, estas ayudas europeas finalizaron, por lo que el gobierno regional se hizo cargo de las mismas a través de la Consejería de Presidencia e Interior, si bien entre el periodo 2007-2010 no cubrieron todas las áreas que se abarcaron entre 2000 y 2006. En concreto, el programa regional se ocupó de las ayudas vinculadas a las infraestructuras turísticas, a la creación y rehabilitación de infraestructuras económicas (minipolígonos) de carácter local y comarcal, así como a la creación y el mantenimiento del empleo vinculado a mancomunidades y ayuntamientos.

B. Planes y Programas Estatales

B.1. *Programas de Acción Especial del Ministerio de Administraciones*

Públicas (1991-1994 y 1995-1998): como ya se ha detallado más arriba, en el año 1982 la Diputación Provincial de Madrid solicitó y obtuvo la declaración de la SNM como Comarca de Acción Especial, si bien no se pudieron concretar las inversiones previstas por la desaparición de la Diputación a favor de la Comunidad Autónoma. A comienzos de los años

noventa el PAMAM solicitará de nuevo al Mº de Administraciones Públicas la declaración de la SNM como Comarca de Acción Especial, que le será concedida a partir de 1991 (imagen 2).

Imagen 2. Infraestructura municipal subvencionada en los años 90 mediante un Plan Provincial de Cooperación a las Obras y Servicios



Fuente: Foto del autor

Desde ese momento se aplicaran en la Sierra Norte los Programas de Acción Especial, que fueron cofinanciados por el Estado en un 50%, por la Comunidad de Madrid en un 47% y por los Ayuntamientos en un 3% (PAMAM, 2003). Estos programas estatales también estaban orientados a la prestación de servicios y a la mejora de las infraestructuras y equipamientos en los municipios de la comarca. En concreto, los sucesivos programas de acción especial implementados en la SNM se destinaron fundamentalmente a la realización de obras de acometidas de agua potable, renovación de redes de distribución y saneamiento y a la pavimentación de calles y centros históricos.

Figura 3. Líneas y medidas de subvención en las que el PAMAM estructuró las subvenciones procedentes de los Programas Europeos

CORPORACIONES LOCALES
<i>Infraestructuras turísticas</i>
<i>Conservación y restauración de edificios religiosos</i>
<i>Dotaciones, infraestructuras y equipamientos</i>
<i>Embelllecimiento de los núcleos históricos</i>
<i>Construcción de infraestructuras ganaderas en montes públicos</i>
<i>Recuperación del Patrimonio arquitectónico agrario</i>
<i>Construcción de minipolígonos</i>
<i>Gastos corrientes de Corporaciones Locales</i>
<i>Mantenimiento y nueva contratación de Técnicos en Desarrollo Local</i>
<i>Mantenimiento del empleo en agrupaciones municipales</i>
<i>Gastos corrientes de Mancomunidades municipales</i>
EMPRESAS Y ENTIDADES PRIVADAS
<i>Promoción del sistema productivo</i>
<i>Ayudas a PYME's para el fomento del empleo</i>
<i>Autoempleo</i>
<i>Diversificación e innovación agraria</i>
<i>Adecuación a redes energéticas</i>
<i>Adecuación y mejora de restaurantes</i>
<i>Adecuación de viviendas para turismo rural</i>
<i>Fomento de producción de carne de calidad (construcción de cebaderos)</i>
<i>Familias e instituciones sin ánimo de lucro</i>

Fuente: PAMAM (2003)

Por su parte el conjunto de los **Programas Europeos** que fueron gestionados por el PAMAM desde 1991, se agruparon hasta el año 2006 en torno a dos *Líneas de Subvención* dirigidas por un lado a las corporaciones locales y por otro a empresas y entidades privadas. Cada una de ellas se organizó alrededor de las medidas recogidas en la figura 3.

Durante el periodo 2007-2010, el PAMAM tuvo acceso únicamente a las ayudas asociadas al Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid,

mediante el *Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural* (FEADER). Durante este periodo se acometieron algunas de las medidas recogidas en esas dos líneas de inversión, mientras que otras, como hemos indicado anteriormente, pasaron a ser gestionadas desde el Programa Regional de Subvenciones a Entidades Locales.

Imagen 3. Sede de la Mancomunidad “Sierra del Rincón” en Prádena del Rincón. Edificio cofinanciado con fondos europeos



Fuente: Foto del autor

Los programas europeos se orientaron principalmente al fomento de la diversificación económica de la SNM, incidiendo especialmente en el desarrollo del sector turístico, bien a través de inversiones directas, bien mediante inversiones destinadas a la recuperación del entorno cultural y natural de la comarca. En menor medida, la financiación de estos programas también se destinó a la actualización de las infraestructuras ganaderas de la zona y a subvencionar determinadas inversiones de las corporaciones locales y de las mancomunidades de municipios (imagen 3).

Los programas europeos empleados en la financiación de las dos líneas de subvención antes señaladas fueron los siguientes:

C. Iniciativas y Programas Europeos

C.1. **Iniciativa Comunitaria LEADER I** (1991-1993)⁸¹: el Patronato se encargó de la primera fase de esta iniciativa que se articulaba en una serie de medidas destinadas a la formación, la artesanía, la comercialización de productos agrarios, la animación comunitaria y fundamentalmente, la promoción del turismo rural que acaparó más del 50% de las subvenciones dentro del LEADER I. Éste fue el único programa Leader I que se aplicó en la Comunidad de Madrid

C.2. **Programa Operativo 5b** (1991-1994): a comienzos de los años noventa la SNM fue declarada zona objetivo 5b por la CEE (fomento del desarrollo y del ajuste estructural en zonas rurales vulnerables). La canalización de fondos europeos hacia la comarca se realizó a través de un Programa Operativo específico para la misma. El PAMAM, tal y como consta en su memoria de actividades, gestionó las subvenciones relativas a los siguientes subprogramas:

- *Mejora de las estructuras de producción agraria* (reconversión del subsector vacuno)
- *Protección del Medio Natural* (adecuación de redes energéticas)
- *Diversificación de la actividad económica* (PYMES y proyectos turísticos de Corporaciones Locales).

Las ayudas destinadas a los proyectos turísticos acapararon el 50% de las inversiones asociadas a este programa.

C.3. **Documento Único de Programación (DOCUP) Objetivo 2 de Madrid** (2000-2006): tras la Reforma de los Fondos Estructurales aprobada en el

⁸¹ En el siguiente apartado, dedicado a Galsinma, se realizará un análisis más detallado de la inversión realizada por el PAMAM durante esta primera fase de Leader.

Consejo de Ministros de Berlín en marzo de 1999, la Sierra Norte pasó a pertenecer al nuevo objetivo 2, destinado a territorios con dificultades estructurales.

Dentro de este programa, el PAMAM gestionó subvenciones destinadas a actuaciones enmarcadas en los siguientes ejes y medidas:

- *Mejora de la competitividad, el empleo y el desarrollo del tejido productivo*
 - Apoyo a empresas
 - Adecuación de espacios productivos
- *Medio Ambiente, entorno natural y recursos hídricos*
 - Protección y regeneración del entorno natural
- *Desarrollo Local y Urbano*
 - Infraestructuras turísticas y culturales
 - Conservación y rehabilitación del Patrimonio histórico-artístico y cultural

En el marco del DOCUP, el PAMAM también gestionó lo que denominó como FEDER Local, que en definitiva constituyó una partida presupuestaria procedente del FEDER (50%), cuyo destino principal fue la subvención de dotaciones, infraestructuras y equipamientos en municipios rurales.

C.4. Programa Operativo de Madrid, Objetivo 3 (2000-2006): el objetivo 3 era un objetivo sectorial financiado por el Fondo Social Europeo, destinado a la subvención de medidas de desarrollo de los recursos humanos. El PAMAM gestiona para la Sierra Norte cuatro de los ocho ejes en los que se estructuraban este programa, en concreto los siguientes

- *Inserción y reinserción de desempleados*
- *Refuerzo de la capacidad empresarial*
- *Refuerzo de la estabilidad y de la adaptabilidad*
- *Fomento y apoyo de las iniciativas de desarrollo local*

C.5. Programa de Desarrollo Rural (PDR) de la Comunidad de Madrid (2000-2006 y 2007-2010): este programa emanó originalmente de la aplicación del Reglamento comunitario 1257/99, sobre ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA, incluido en el periodo de programación europea 2000-2006. El PAMAM participó en la gestión de algunas de las medidas aplicadas en la SNM, en concreto de las siguientes:

○ *Eje 1*

- Medida 1.2: Servicios de abastecimientos básicos para la economía y la población rurales. contemplaba obras de pavimentación, alumbrado y urbanización en municipios
- Medida 1.3: Desarrollo y mejora de las infraestructuras relacionadas con la producción agraria

○ *Eje 2*

- Medida 2.2: Renovación y desarrollo de pueblos y protección y conservación del patrimonio rural
- Medida 2.4: Fomento del turismo y del artesanado

○ *Eje 4*

- Medida 3.4: Protección del medio ambiente y mejora del bienestar animal (imagen 4)

El PDR de la Comunidad de Madrid ha tenido continuidad durante el actual periodo de programación (2007-2013), siendo el PAMAM beneficiario de parte de las ayudas asociados al mismo hasta el año 2010 en que desapareció. Este Programa quedó regulado a través del Reglamento 1698/2005 del Consejo, que regula la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) (DOUE, 2005), bajo un enfoque estratégico.

Imagen 4. Reforestación de un monte en el municipio de Robledillo de la Jara cofinanciada con fondos europeos



Fuente: Foto del autor

En cualquier caso, el PDR de la Comunidad de Madrid, 2007-2013 será abordado con mayor profundidad posteriormente, cuando se expongan las líneas de inversión acometidas desde Galsinma. En el caso del PAMAM, cabe señalar únicamente que este organismo subvencionó a través del FEADER las medidas relacionadas con el embellecimiento de núcleos históricos, con las infraestructuras básicas de los municipios, con el fomento del sistema productivo comarcal a través de las pymes, con las generación de infraestructuras ganaderas y con el fomento del autoempleo y el empleo en pymes (imagen 5).

Finalmente, bajo la categoría **Otras** se han agrupado un conjunto de inversiones realizadas por el PAMAM que tienen que ver por un lado con la suscripción de Convenios con otros organismos e instituciones para la realización de proyectos vinculados con la SNM (CYII, Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA), Consejo Superior de Investigaciones Científicas, RETEVISIÓN, etc.) y por otro con actividades diversas relacionadas con la Formación o con la Promoción y divulgación del territorio o de algunos de sus sectores y subsectores económicos.

El cuadro financiero resultante refleja por un lado el volumen de inversión tan elevado que realizó el Patronato durante sus 25 años de historia, y por otro el peso que los programas regionales y estatales han tenido en esa inversión, seguidos por los programas europeos de diversificación económica y por las actuaciones diversas (cuadro 1).

Por detrás se situaron los *Programas europeos*, que, como ya apuntábamos más arriba se destinaron fundamentalmente a acciones de diversificación económica. El volumen de inversión procedente de estos programas ascendió hasta los 51 millones de euros, el 32,8% del total.

Por último, las inversiones agrupadas en torno al epígrafe *Otros* concentró el 6,7% del volumen total de financiación gestionada por el PAMAM, esto es un 10,4 millones de euros.

Imagen 5. Señalética turística financiada por el PAMAM a través del FEADER



Fuente: Foto del autor

En relación al volumen de inversión realizada por el PAMAM, el montante total ascendió hasta los 155,9 millones de euros, lo que supone una ratio de inversión por habitante en la SNM, considerando una población estable de 25.000 personas, de 6.235,3 euros entre 1988 y 2010.

Cuadro 1. Cuadro financiero según fuentes de financiación de los programas gestionados por el PAMAM, 1988-2010

	Total	%
<i>Programas Regionales y Estatales</i>	94.431.274,2	60,6
<i>Programas Europeos</i>	51.070.501,4	32,8
<i>Otros</i>	10.379.785,7	6,7
TOTAL	155.881.561,3	100

Fuente: elaboración propia a partir de PAMAM (1996, 2003 y 2004) y DGCAL (2012)

En cuanto al reparto de la inversión, la mayor parte de esta procedió de los *Programas regionales y estatales*, que han supuesto una cantidad de 94,4 millones de euros, esto es el 60,6% del total. Esta importe fue destinada en exclusiva a la mejora y ampliación de los equipamientos y servicios municipales y comarcales.

2.4.- Conclusiones. Valoración del PAMAM como agente de desarrollo en la Sierra Norte de Madrid

El PAMAM, como representante directo del gobierno regional en la SNM, ha centralizado la mayor parte de los programas y de la financiación implementados en esta comarca durante los últimos años. Sólo entre 1986 y 2004 ya había invertido de manera unilateral más de 90 millones de euros en este espacio de montaña, empleando para ello una amplia gama de programas y proyectos que iban desde la mejora y renovación de los equipamientos y servicios urbanos a la formación, de la realización de inversiones productivas en sectores como el turismo o la artesanía a la recuperación y puesta en valor del patrimonio rural y cultural o de la promoción turística del territorio a la adecuación y modernización de las infraestructuras ganaderas.

Tal y como concluíamos en el trabajo de investigación de doctorado, la aplicación de estos programas, y de la financiación adjunta a los mismos, coadyuvó a la superación de los tradicionales déficits estructurales que presentaban los municipios de la comarca, en cuanto a infraestructuras, equipamientos y servicios.

Sin embargo, y atendiendo a las características sociales, económicas y demográficas del territorio, el volumen de inversión realizado por el PAMAM ha sido tan elevado que ha generado incluso una situación de sobre dotación, que no es sino el ejemplo de cómo los objetivos iniciales asignados al PAMAM se fueron desvirtuando con el paso de los años, a consecuencia de una gestión ineficaz e ineficiente por parte de las administraciones que debían de haber velado por la racionalización de las inversiones públicas. En este sentido, la administración regional optó por satisfacer el “*café para todos*” que le demandaban unas administraciones locales con escasa visión comarcal y excesiva visión localistas y cortoplacista.

Veinticinco años después de su creación, el PAMAM seguía financiando el mismo tipo de proyectos que desde su origen. Un ejemplo de esto, de los varios que se podrían citar, lo constituyen los edificios que, dispersos por los 42 municipios de la SNM, fueron construidos o rehabilitados para servir como contenedores de actividades e instituciones comarcales y/o locales. Sin embargo, la mayor parte de los mismos están cerrados hoy día porque estos municipios no tienen capacidad ni para generar el volumen de contenidos necesarios que permitan su apertura habitual, ni presupuesto para mantener los puestos de trabajo que serían necesarios para ello.

Asimismo, a través de los fondos gestionados, los sucesivos gobiernos regionales intentaron promover un cambio funcional en la SNM, generando un sector turístico en la zona, inexistente hasta la creación del PAMAM, para que actuase como motor de la economía comarcal.

Pero, este giro funcional, aunque iniciado, no se ha completado aún con éxito. A pesar de la inversión realizada, la ausencia de una estrategia común para el sector ha conllevado que este dinero se halla dispersado en numerosos pequeños proyectos, carentes de un argumento y unos objetivos territoriales compartidos por todos los agentes implicados, públicos, privados y también sociales.

En definitiva, el PAMAM se convirtió en un eficaz gestor de fondos públicos por cuanto que fue capaz de superar las carencias estructurales de este territorio, así como de poner las bases para llevar a cabo un cambio funcional en la SNM a través del fomento de la actividad turística.

Sin embargo, fracasó como organismo territorial. En primer lugar porque, lejos de cumplir con su objetivo inicial de servir de puente entre la población local y la administración regional, abundó en su carácter administrativo, impidiendo la participación directa de la población y de los agentes económicos y sociales de la comarca en su Consejo Asesor. Esto le confirió una imagen de entidad alejada de los problemas reales de la sociedad serrana, imagen que se acrecentó con la decisión de establecer la sede principal del organismo en la ciudad de Madrid. Desde la Sierra Norte esto se observó como una señal inequívoca de su dependencia respecto de la administración regional.

Por otro lado, en la búsqueda de resultados tangibles rápidos que justificasen ante la población y las administraciones locales la labor del PAMAM, se optó por priorizar la gestión a la planificación, dado que esta última implicaba periodos de tiempo más prolongados y resultados inciertos, así como la apertura del organismo a sectores no políticos de la Sierra Norte (Barbeitos, 1991). De ese modo, se ejecutaron todo el conjunto de planes y programas enumerados más arriba sin que existiese una estrategia territorial dirigida a racionalizar y dar sentido a las inversiones asociadas a los mismos.

En este sentido, el Plan Comarcal debía de haber sido la herramienta que articulase esa estrategia territorial para la SNM, si bien, el largo periodo que se empleó en su elaboración y aprobación, los cambios de objetivos y de orientación a los que se vio sometido el Plan, así como su no aplicación derivada de una decisión política, evidencian la escasa capacidad que tuvieron los responsables del PAMAM, en sus distintas etapas, para convertirlo en un organismo territorial.

En cualquier caso, y a pesar de los desaciertos, su actuación ha sido clave en la modernización de la comarca. A la superación de los déficits estructurales mencionados a lo largo del texto, cabe añadir aspectos intangibles relacionados con la creación de identidad y la gobernanza comarcal, tal y como se analizará en capítulos posteriores. Además, a partir del PAMAM, de su incapacidad para

gestionar la segunda fase de Leader, surgirá el Grupo de Acción Local de la Sierra Norte de Madrid, la otra entidad de relevancia en el desarrollo territorial de la SNM y objeto central de nuestra investigación.

3. El Grupo de Acción Local Sierra Norte de Madrid (GALSINMA) y su papel como agente comarcal de desarrollo

3.1. Origen y objetivos de GALSINMA

El Grupo de Acción Local Consorcio Sierra Norte de Madrid (GALSINMA, en adelante Galsinma) se constituyó en diciembre de 1995, *ex profeso* para la gestión de la iniciativa comunitaria Leader II. Este GAL se creó junto a otros dos más en la Comunidad de Madrid, el Consorcio Sierra Oeste de Madrid y la Asociación de Desarrollo Aranjuez-Comarca de Las Vegas, a iniciativa de la Consejería de Economía, que los puso en marcha a través de la Dirección General de Agricultura.



Para explicar el origen de este GAL es conveniente realizar una breve mención al hecho de que esta comarca fue la única, dentro de la Comunidad de Madrid, en la que se implementó Leader I, cuya gestión fue realizada por el PAMAM entre 1991 y 1993.

En 1995, al inicio de la segunda fase de Leader, el Patronato solicitó nuevamente su gestión, si bien en esta ocasión el Comité Europeo de Selección de Grupos desestimó su propuesta al entender que se trataba de una entidad pública dependiente de un gobierno regional, formula de organización que se alejaba del partenariado público-privado que se quería impulsar desde la Comisión Europea a partir de Leader II.

Esta situación obligó a la Comunidad de Madrid a promover la creación de Galsinma, que surge el 27 de diciembre de 1995 bajo la forma jurídica de un Consorcio sin ánimo de lucro, con carácter asociativo y naturaleza de entidad

pública, cuyo ámbito territorial de actuación lo formarán los 42 municipios de la SNM.

Estatutariamente Galsinma se ha marcado una serie de objetivos y de medidas orientadas a la promoción del desarrollo territorial en la Sierra Norte de Madrid, objetivos y medidas han permanecido inalterables desde los primeros Estatutos aprobados por el GAL a finales de 1995.

En este sentido, y según se establece en el artículo 4 de los citados Estatutos, los **finés** que pretende alcanzar con su actuación son los siguientes:

- **Potenciar y consolidar el Centro de Desarrollo Rural (CEDER)** al objeto de mejorar las posibilidades de crecimiento y desarrollo de las zonas rurales apoyándose en iniciativas locales y bajo un enfoque integrado
- **Colaborar con las Administraciones Públicas** como gestoras delegadas, o cualquier otro sistema, para el desarrollo de todas aquellas iniciativas
- Favorecer la **adquisición de conocimientos** en materia de desarrollo rural
- Suplir las **deficiencias de organización y estímulo** al desarrollo rural
- Procurar el **desarrollo endógeno** del medio rural a través de soluciones innovadoras que tengan carácter modélico y que sirvan de complemento y apoyo a las iniciativas de las Administraciones Públicas
- Promover, apoyar e impulsar actividades en orden a la **defensa del patrimonio** cultural, artístico, histórico, arquitectónico y natural
- Impulsar y fomentar la investigación para el desarrollo económico en su ámbito territorial
- Orientar su actividad en orden al fomento del **empleo**
- Promover y apoyar todo tipo de iniciativas que tengan por objeto la promoción de **actividades de interés general** para la comunidad, dentro de la observancia de la legislación aplicable.

Para el cumplimiento de estos objetivos, Galsinma también se ha impuesto el desarrollo de una serie de medidas que se recogen en el artículo 5 de sus Estatutos. Dichas **medidas** tienen que ver con:

- Medidas de **desarrollo rural**.
 - Activación del desarrollo rural mediante los estudios, asistencia técnica e información sobre la totalidad de las medidas y financiaciones públicas que puedan favorecer el desarrollo rural
 - Apoyo a inversiones colectivas e individuales orientadas hacia el turismo rural y agro-turismo
 - Apoyo a las pequeñas empresas de artesanía, agroalimentación, etcétera
 - Revalorización “in situ” de la producción agraria, ganadera y agroalimentaria local, estudios de mercado, promoción de distintivos y denominaciones de origen, etcétera
 - Cualquier otra medida que pueda contribuir al desarrollo de la zona
- La promoción de todas aquellas medidas que tengan por finalidad el **equipamiento informático y telemático** de las iniciativas de la zona
- Puesta en marcha de medidas de **integración en redes territoriales**
- Apoyo a las actividades orientadas a la **mejora de la calidad de vida** en la Sierra Norte

3.2. Principales Programas de Desarrollo implementados por Galsinma, 1995-2012

Para la consecución de estos objetivos y medidas, Galsinma ha implementado diversos programas desde su origen, que pueden agruparse en torno a tres grandes líneas temáticas: desarrollo rural y cooperación territorial; empleo y emprendimiento

empresarial; y nuevas tecnologías. A estas tres grandes líneas cabría añadirle una cuarta de menor importancia a la que se denominará Otros proyectos (figura 4).

Figura 4. Programas de Desarrollo implementados por GALSINMA según líneas temáticas, 1995-2010

LÍNEA TEMÁTICA	PROGRAMA
Dº Rural y Cooperación Territorial	<i>I.C. Leader II</i> <i>I. C. Leader +</i> <i>Pr. Operativo Proder 2</i> <i>Pr. Dº. Rural Madrid</i> <i>Red Rural Nacional</i>
Empleo, Formación y Emprendimiento	<i>I. C. Equal</i> <i>OPEA</i> <i>Pr. Hiedra</i>
Nuevas Tecnologías	<i>CAPÍ</i> <i>CDI</i>
Otros	<i>Promoción Turística</i>

Fuente: elaboración propia

Entre los primeros destacan la Iniciativa Comunitaria LEADER en sus fases II y Plus, que fue desarrollada entre 1996 y 2006; y la segunda fase del Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales-PRODER II, entre los años 2000 y 2006.

En la actualidad, dentro de esta línea temática Galsinma está implementando la Estrategia LEADER, a través de la cual se da forma a los Ejes 3 y 4 del Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid, 2007-2013. Asimismo, Galsinma participa también en tres proyectos de cooperación interterritorial y transnacional que, en el marco de la Red Rural Nacional, están siendo financiados por el Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino: Borrando Huellas; Mover Montañas; y Consumir para conservar.

En lo que se refiere a los programas vinculados al empleo y el emprendimiento empresarial destacan la *Iniciativa Comunitaria Equal* y los programas regionales *Programa de Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia para el Autoempleo (OPEA)* y el *Programa Hiedra*.

Dentro de la línea temática vinculada con las nuevas tecnologías, Galsinma ha gestionado dos programas regionales: *Red de Centros de Acceso Público a Internet* (CAPI's) y *Red de Centros de Difusión de la Innovación* (CDI's).

Finalmente, este GAL ha llevado a cabo dos pequeños proyectos relacionados con la promoción turística de la SNM, que fueron financiados con recursos de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica.

3.2.1. Programas orientados al desarrollo rural y la cooperación territorial.

a) Iniciativa Comunitaria Leader I

La comarca Sierra Norte de Madrid, como ya hemos indicado, fue el único territorio de la región sobre el que se implementó la primera fase de esta iniciativa, Leader I, cuya gestión recayó entre los años 1991 y 1993 en el PAMAM. Durante este primer periodo de Leader la comarca recibió una inversión total de 3 millones de euros, el 93,4% de los cuales fueron aportados por las administraciones públicas y el 6,6% por las entidades privadas que promovieron alguno de los proyectos realizados durante esta primera etapa de Leader.

Cuadro 2: Distribución de la inversión realizada durante LEADER I por el PAMAM, 1991-1993

MEDIDA	ADMON. PÚBLICA (miles de €)	INVERSIÓN PRIVADA (miles de €)	PRESUPUESTO TOTAL	
			(miles de €)	%
M2: Formación Profesional	135,4	0,0	135,4	4,5
M3 Promoción del Turismo Rural	1.849,7	181,9	2.031,6	67,3
M4: Fomento de la Artesanía Rural	215,4	15,8	231,2	7,7
M5: Comercialización prod. Agraria	129,4	0,0	129,4	4,3
M6: Animación comunitaria	245,4	0,3	245,7	8,1
CEDER	247,5	0,0	247,5	8,2
TOTAL	2.822,8	198,0	3.020,8	100

Fuente: PAMAM (2003)

El 67,3% de esta inversión, unos 2 millones de euros, se dirigió a implementar acciones relacionadas con el turismo rural, mientras que el 32,7%

restante, unos 0,99 millones de euros, se repartieron entre las diversas medidas que completaban este programa, sin que en ningún caso la inversión en cualquiera de ellas superase el 10% del total presupuestado (cuadro 2).

b) Iniciativa Comunitaria Leader II

Galsinma gestionó la segunda fase de esta iniciativa comunitaria, y durante su vigencia entre los años 1996 y 2001, el GAL llevó a cabo inversiones por valor de 5,63 millones de euros, que supusieron el 36,8% de la inversión total realizada en la Comunidad de Madrid durante esta fase de Leader (cuadro 3).

Cuadro 3. Distribución de la inversión realizada durante LEADER II por GALSINMA, 1996-2001

ORIGEN FINANCIACIÓN	GALSINMA		C. de MADRID	
	Total*	%	Total*	%
INVERSIÓN PÚBLICA	2.744,7	48,7	7.901,70	51,6
INVERSIÓN PRIVADA	2.893,4	51,3	7.416,90	48,4
TOTAL	5.638,1	100	15.318,70	100
TOTAL/C. de Madrid	-----	36,8	-----	100

* en miles de euros

Fuente: Elaboración propia a partir de ETSIA, Dpto. de Proyectos y Planificación Rural, 2001

El 51,3% del total de esa inversión, esto es casi 2,9 millones de euros, procedió del sector privado, es decir, de los promotores y beneficiarios que con su dinero co-financiaron algún proyecto particular durante Leader II. Cabe aclarar por tanto, que en esta fase de Leader, como en todas las demás, los promotores privados no tenían porque ser socios del GAL, sino que podían ser entidades privadas de la zona que necesitaban ayudas o subvenciones para materializar algún proyecto empresarial o social (exposiciones, festivales, etc), independientemente de estar o no integrados en Galsinma.

El 48,7% restante de la inversión realizada por este GAL en Leader II, unos 2,7 millones de euros, fueron aportados por las distintas administraciones públicas. En este sentido, Galsinma fue el único GAL de la región en el que la inversión privada superó a la inversión pública. De hecho, en el conjunto de la comunidad los

aportes procedentes del sector público supusieron el 51,6% del total, mientras que los del sector privado quedaron en el 48,4%.

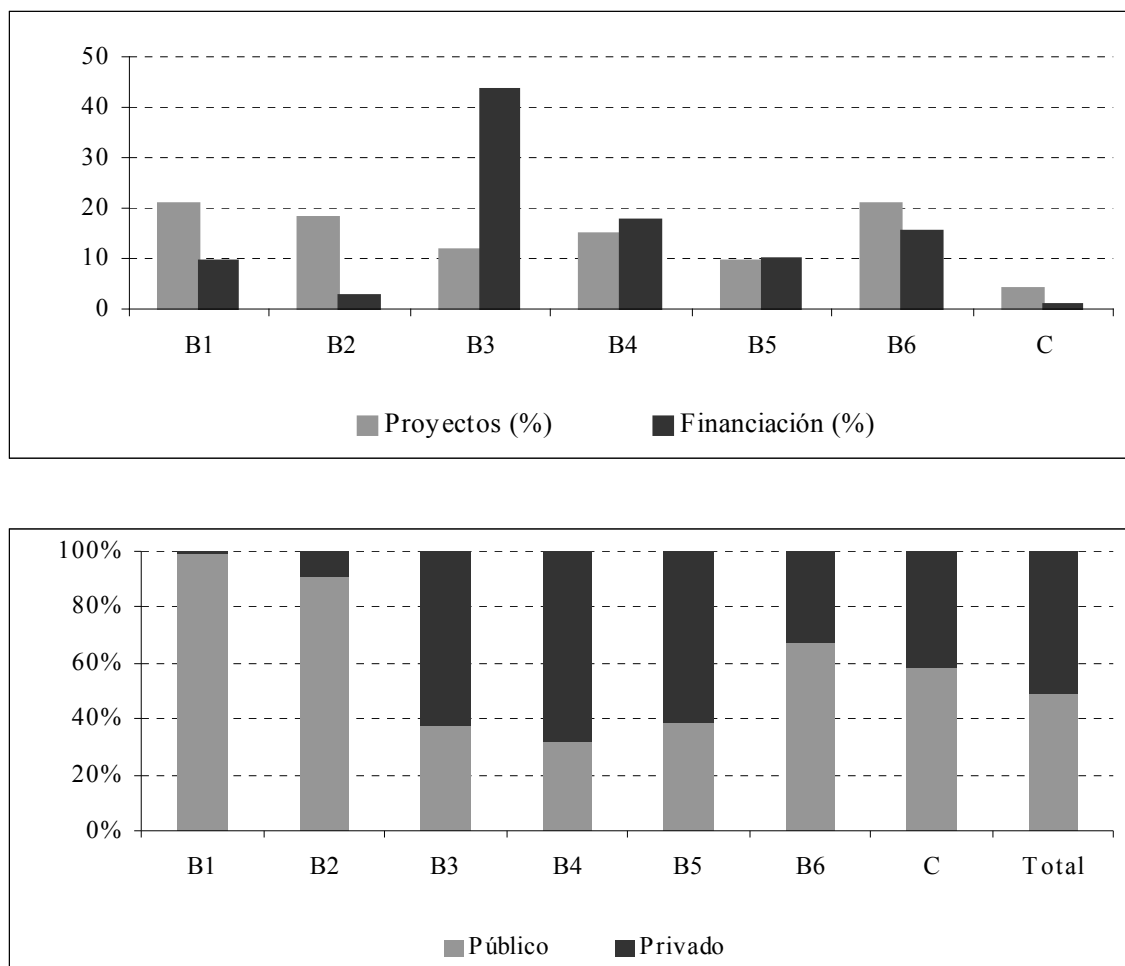
Los GAL debían emplear el presupuesto de Leader II para poner en marcha proyectos enmarcados en el siguiente conjunto de medidas:

- **A: Adquisición de capacidades**
- **B: Programa de Innovación Rural (PIR)**
 - o *B1: Apoyo Técnico del GAL*
 - o *B2: Formación Profesional*
 - o *B3: Turismo*
 - o *B4: Pymes y artesanía*
 - o *B5: Comercialización de la Producción Agraria*
 - o *B6: Medioambiente y Patrimonio*
- **C: Cooperación transnacional**

En este sentido, la figura 5 recoge la distribución de la financiación y del total de proyectos según medidas que llevó a cabo Galsinma durante esta fase de Leader. Como puede observarse, el GAL no desarrolló la etapa inicial de *Adquisición de Capacidades* (medida A), ya que pasó directamente a implementar su *PIR* (medida B) y la *Cooperación Transnacional* (medida C). En total, Galsinma puso en marcha 128 proyectos, de los cuales 123 sirvieron para desarrollar el *PIR* y 5 estuvieron vinculados a la *Cooperación Transnacional*.

Dentro del PIR, Galsinma orientó **la mayor parte de la inversión al sector turístico de la zona (medida B3)**, que aglutinó el 43,5% del total invertido con Leader II en la SNM. El 62%, 1,5 millones de euros, procedió del sector privado, mientras que el 38% restante, 0,93 millones de euros, tuvo su origen de la administración pública. Galsinma continuó de esta manera impulsando la estrategia que iniciase el PAMAM durante el Leader I, en la línea de apostar por el sector turístico en la zona como motor de desarrollo de la misma.

Figura 5. Distribución de la inversión y de los proyectos realizada por GALSINMA según medidas subvencionables y fuente de financiación de la iniciativa Leader II, 1996-2001 ⁸²



Fuente: elaboración propia a partir de ETSIA, Dpto. de Proyectos y Planificación Rural, 2001

El resto de la inversión realizada por Galsinma durante esta segunda etapa de Leader se distribuyó ordenadamente por medidas de la siguiente manera:

⁸² Datos referidos a financiación certificada hasta el 30/06/2001. Según el informe de Evaluación final de Leader II (ETSIA, Dpto. de Proyectos y Planificación Rural, 2001), el citado informe no recoge la financiación de los proyectos cuya certificación se hizo hasta el 31/12/2001, fecha en la que oficialmente finalizó Leader II.

Imagen 6. Equipamiento turístico en el municipio de Patones subvencionado por GALSINMA a través de la iniciativa LEADER II



Fuente: Foto del autor

- la medida B4, orientada a las *Pymes y al desarrollo de la actividad artesana*, supuso una inversión de algo más de 1 millón de euros, esto es el 17,8% del total. El sector privado contribuyó con el 68,4% de la inversión realizada.
- la medida B6, de *Conservación y mejora del medioambiente y el patrimonio*, obtuvo una financiación de 0,87 millones de euros, es decir, el 15,4% de la inversión total. La administración pública aportó el 67% de esta inversión

- la medida B5, destinada a la *Valorización y comercialización de la producción agraria*, contó con una financiación de 0,57 millones de euros, esto es el 10,1% del total. El aporte del capital privado fue mayoritario, al soportar el 61,3% de esa financiación la medida B1, de *Apoyo Técnico al GAL*, absorbió el 9,5% de total, es decir, 0,53 millones de euros
- la medida B2, de *Formación Profesional* concentró sólo 0,14 millones de euros, el 2,6% del total. El sector público aportó el 90,8% de ese presupuesto
- finalmente, Galsinma un 1% del total de la financiación de Leader II, 0,05 millones de euros, a desarrollar la medida C de *Cooperación Transnacional*.

c) Iniciativa Comunitaria Leader +

En la siguiente fase de Leader, esto es en **Leader +**⁸³, Galsinma gestionó una inversión de 5,6 millones de €, es decir, la misma cantidad que durante Leader II. Sin embargo, mientras que durante la fase anterior fue el segundo grupo por volumen de inversión en la comunidad de Madrid, durante Leader + pasó a ser el que menos presupuesto administró. Proporcionalmente, Galsinma ejecutó el 23,8% de los 23,7 millones de euros que en total se gestionaron en la región durante Leader + (cuadro 4).

Por otro lado, y al contrario de lo sucedido con Leader II cuando Galsinma fue el único GAL de la comunidad de Madrid en el que el sector privado aportó más financiación que el sector público, durante Leader + fueron las administraciones públicas las que realizaron una mayor inversión, de tal manera que de los 5,65 millones gestionados por Galsinma, el 58,1% procedió del sector público y el 41,9%

⁸³ En la comunidad de Madrid, Leader + fue gestionada por los tres GAL que ya habían gestionado Leader II: Galsinma, Aracove y Consorcio Sierra Oeste. Además, un cuarto grupo, el GAL Sierra del Jarama, realizó también la fase de Adquisición de Capacidades, pero no desarrolló la siguiente fase vinculada al diseño e implementación de la Estrategia de Desarrollo Leader+.

del privado; mientras que, para el conjunto de la región el 50,7% de la financiación de Leader + tuvo un origen privado y el 49,3% público.

Cuadro 4. Distribución de la inversión realizada por GALSINMA durante LEADER +, 2001-2008⁸⁴

ORIGEN FINANCIACIÓN	GALSINMA		C. de MADRID	
	Total*	%	Total*	%
INVERSIÓN PÚBLICA	3.287,0	58,1	11.697,8	49,3
INVERSIÓN PRIVADA	2.370,8	41,9	12.027,0	50,7
TOTAL	5.657,8	100	23.724,8	100
TOTAL/C. de Madrid	-----	23,8	-----	100

* En miles de euros. Estas cantidades se refieren a gasto certificado hasta el 31 de diciembre de 2008.

Fuente: Quasar Consultores, 2009

Leader + se organizó en torno a dos Capítulos o Ejes, el primero de ellos estaba orientado a la materialización de una **Estrategia de Desarrollo**, diseñada alrededor de uno o varios temas aglutinantes, mientras que el segundo Eje estaba dedicado a la **Cooperación**. Ambos Capítulos se organizaban a partir de las siguientes medidas:

- Eje 1: Estrategia de Desarrollo

- *Medida 101: Adquisición de competencias*
- *Medida 102: Gastos de funcionamiento*
- *Medida 103: Servicios a la población*
- *Medida 104: Patrimonio natural*
- *Medida 105: Valorización de productos locales agrarios*
- *Medida 106: PYMES y servicios*

⁸⁴ Según se indica en el informe de Evaluación Ex Post de Leader + de la Comunidad de Madrid (Quasar Consultores, 2009), la certificación de proyectos finalizó el 31 de diciembre de 2008.

- *Medida 107: Valorización del patrimonio cultural arquitectónico*
- *Medida 108: Turismo*
- *Medida 109: Otras inversiones*
- *Medida 110: Formación y empleo*

- Eje 2: Cooperación

- *Medida 201: Cooperación interterritorial*
- *Medida 202: Cooperación transnacional*

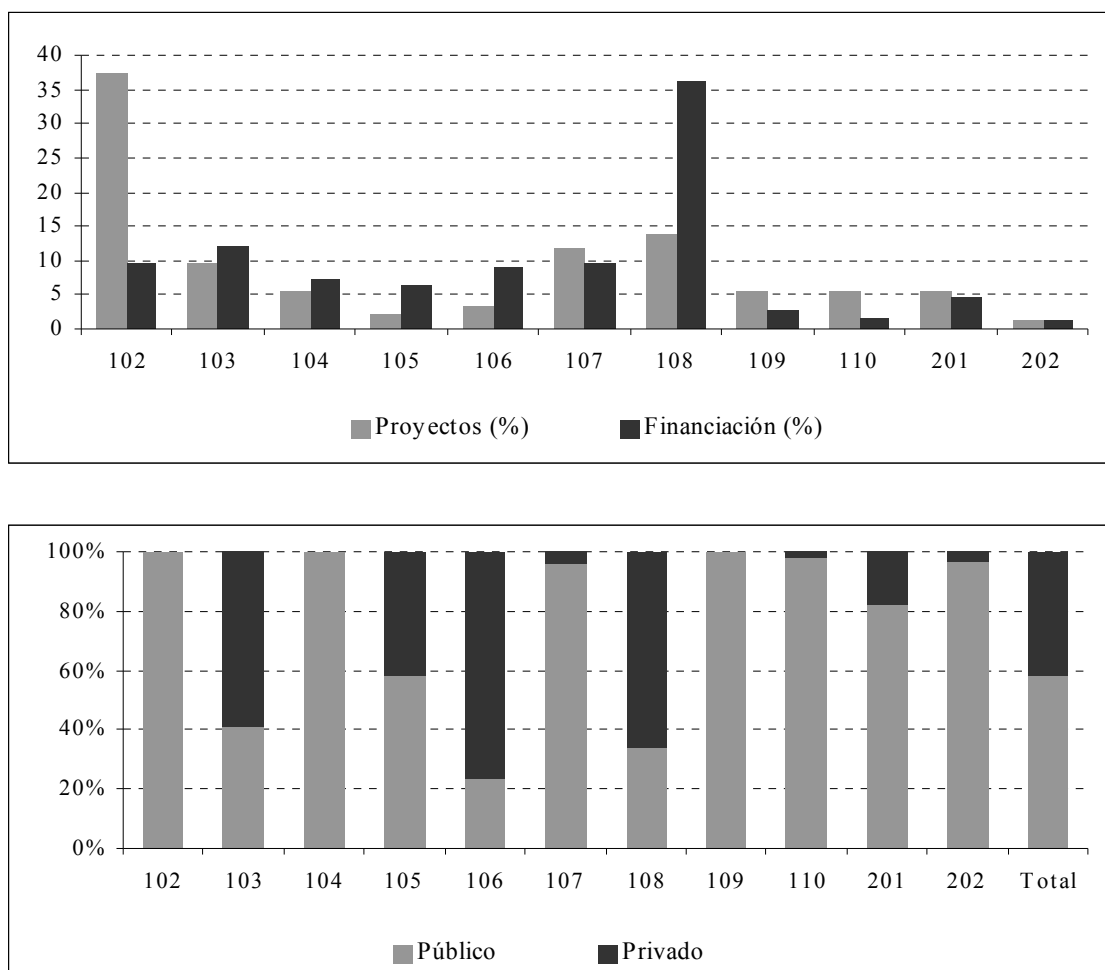
Como se indicó unas líneas más arriba, la Comisión estableció seis *temas aglutinantes* o *unificadores* destinados a servir como argumento integrador para las inversiones a realizar en el marco de la Estrategia de Desarrollo local –Capítulo 1-. En este sentido, desde el *Programa Iniciativa Leader + para la Comunidad de Madrid*, elaborado por el gobierno regional, se seleccionaron 4 de esos temas para que cada GAL eligiese uno o varios, y orientasen las inversiones en función de sus respectivas elecciones.

Los cuatro temas aglutinantes elegidos para la Comunidad de Madrid fueron:

- *Uso de nuevos conocimientos y tecnologías con el fin de incrementar la competitividad de los productos y servicios locales*
- *Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales*
- *Valorizar los productos locales facilitando el acceso al mercado de las pequeñas estructuras de producción mediante actuaciones de tipo colectivo*
- *Valorización de los recursos naturales y culturales incluidas la pertenecientes a la Red Natura 2000*

Galsinma seleccionó dos aspectos aglutinantes: la *Valorización de los recursos naturales y culturales incluidas la pertenecientes a la Red Natura 2000*; y la *Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales*.

Figura 6. Distribución de la inversión y de los proyectos realizada por GALSINMA según medidas subvencionables y fuente de financiación de la iniciativa Leader +, 2001-2008⁸⁵



Fuente: Quasar Consultores, 2009

Teniendo en cuenta esta elección, Galsinma distribuyó sus inversiones y proyectos tal y como se recoge en la figura 6. Como puede observarse, este GAL llevó a cabo 94 proyectos, 88 de los cuales, el 93,6%, se agruparon alrededor del Eje 1, y 6 proyectos, el 6,4%, lo hicieron en torno al Eje 2. La Estrategia de Desarrollo

⁸⁵ Datos referidos a financiación certificada hasta el 31/12/2008.

absorbió el 94,3% de los recursos financieros de Galsinma, mientras que para la Cooperación el GAL empleó el 5,7% .

Dentro del *Capítulo o Eje 1*, **la medida 108, orientada al Turismo, fue la que absorbió un mayor volumen de financiación**, ya que los 13 proyectos vinculados a esta medida supusieron una inversión de 2,04 millones de euros, esto es el 36,1% del total. El 66,1% de la inversión realizada en esta medida procedió del sector privado, es decir 1,35 millones de euros, mientras que el sector público aportó los 0,69 millones de euros restantes. En cualquier caso, el GAL volvía a emplear Leader como herramienta para la financiar la estrategia de diversificación económica de la comarca a través del sector turístico.

El resto de la inversión realizada por Galsinma se distribuyó ordenadamente por medidas de la siguiente manera:

- la medida 103 de *Servicios a la Población*, concentró una inversión de 0,68 millones de euros, esto es el 12,8% sobre el total. El 59% de esa inversión procedió del sector privado
- la medida 102, dedicada a los *Gastos de funcionamientos del GAL* concentró el mayor número de proyectos, 35, y una inversión de 0,54 millones de euros, el 12% del total. Esta medida fue financiada íntegramente por el sector público
- la medida 107 de *Valorización del Patrimonio Cultural Arquitectónico*, supuso una inversión de 0,54 millones de euros, el 9,6% del total. El sector público aportó el 96% de esta financiación
- la medida 106 sobre *PYMES y Servicios* implicó una inversión de 0,51 millones de euros, el 9,1% del total, aportando los agentes privados el 76,4% de esta cantidad
- la medida 104 sobre *Patrimonio Natural* contó con una inversión ejecutada de 0,40 millones, el 7,2% del total, procediendo íntegramente de las administraciones públicas

- la medida 105 de *Valorización y Comercialización de Productos Agrarios* concentró una inversión de 0,36 millones, el 6,4% del total, siendo el sector público quien aportó el 58,5% de la misma
- la medida 109 dedicada a *Otras Inversiones*, agrupó una financiación de 0,15 millones de euros, el 2,8% del total, que provino íntegramente del sector público
- finalmente, la medida 110 de *Formación y Empleo*, contó con una inversión de 0,08 millones de euros ejecutados, el 1,5% del total. El 66% fue aportado por los agentes privados

En cuanto al Eje 2 de *Cooperación*, éste absorbió el 5,3% de la inversión total realizada por Galsinma, esto es 0,32 millones de euros. La mayor parte de la misma correspondió a la medida 201 de *Cooperación interterritorial*, en la que se emplearon 0,25 millones de euros, mientras que en la medida 202 de *Cooperación transnacional* supuso apenas una inversión de 0,06 millones de euros.

En resumen, la iniciativa Leader en sus tres fases de desarrollo ha permitido una inversión en la SNM de más de 14,31 millones de euros, de los cuales 3,02 millones de euros fueron gestionados por el PAMAM y 11,29 millones de euros por Galsinma.

d) Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales-PRODER II

El Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales-PRODER constituyó un programa nacional de desarrollo rural co-financiado por la UE y diseñado y aplicado en España a lo largo de dos fases: PRODER I, entre 1996 y 1999; y PRODER II entre 2000 y 2006.

Durante la primera fase de implementación de este programa la Comunidad de Madrid quedó fuera de su ámbito de aplicación, por cuanto que PRODER I sólo se aplicó en las regiones objetivo 1, y las áreas rurales de la región madrileña estaban incluidas en el objetivo 5b.

Sin embargo, durante la segunda fase de PRODER se modificaron algunos aspectos, entre ellos el relativo a las zonas elegibles que se ampliaron a todas las áreas rurales del país. De esta manera, la región de Madrid disfrutó de 6 programas PRODER II que fueron desarrollados por otros tantos GAL: Aracove; Consorcio Sierra Norte; Consorcio Sierra Oeste; GAL Sierra del Jarama; Asociación de Desarrollo Sierra de Guadarrama-Alto Manzanares (ADESGAM); y la Asociación de Desarrollo de la Campiña del Henares (ADECHE).

PRODER II estuvo regulado por el *Reglamento (CE) 1257/99, sobre ayudas al Desarrollo Rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrarias*. En dicho Reglamento se establecían los objetivos que guiaron a este programa y que se corresponden con los siguientes:

- Desarrollo endógeno y sostenido del medio rural
- Fortalecimiento y diversificación económica del medio rural
- Mantenimiento de la población en espacios rurales
- Elevación de las rentas y del bienestar social de los habitantes rurales
- Conservación del espacio y de los recursos naturales

Para el logro de estos objetivos, PRODER II se estructuró en torno a 6 medidas que aparecían recogidas en el artículo 33 del citado Reglamento comunitario. Dichas medidas fueron:

- *Medida 1: Inversiones colectivas promovidas por Agrupaciones de Agricultores.*
- *Medida 2: Establecimiento de servicios de sustitución y de asistencia a la gestión de explotaciones agrarias mediante Agrupaciones de Agricultores.*
- *Medida 3: Renovación y desarrollo de los pueblos y conservación del patrimonio rural.*

- *Medida 4: Diversificación de actividades económicas en el ámbito agrario y afines..*
- *Medida 5: Fomento del turismo y del artesanado.*
- *Medida 6: Comercialización de productos agrícolas de calidad.*

Galsinma llevó a cabo actuaciones vinculadas con las medidas 1, 3, 4, 5 y 6, con lo que el grupo reforzó las inversiones ya realizadas a través de Leader, especialmente en lo que tiene que ver con la actividad turística y la valorización de los entornos urbanos y naturales de la zona. Asimismo, utilizó también las ayudas de PRODER, aunque con escasa intensidad, para complementar esas acciones a través del fomento de actividades económicas no relacionadas con el turismo o la agroganadería.

Cuadro 5. Distribución de la inversión realizada durante el programa PRODER II por GALSINMA según fuente de financiación, 2002-2006

ORIGEN FINANCIACIÓN	GALSINMA		C. de MADRID	
	Total*	%	Total*	%
INVERSIÓN PÚBLICA	2.968,0	50,0	10.705,3	56,2
INVERSIÓN PRIVADA	2.968,0	50,0	8.328,4	43,8
TOTAL	5.935,9	100	19.033,66	100
TOTAL/C. de Madrid	-----	31,2	-----	100

* En miles de euros

Fuente: Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, 2006a

El cuadro financiero muestra que Galsinma gestionó una inversión total de 5,9 millones de euros durante esta fase del programa PRODER, lo que supuso el 31,2% de todo el presupuesto invertido en la Comunidad de Madrid dentro de este programa, el cual ascendió hasta los 19,0 millones de euros. Galsinma fue el grupo de la región que mayor presupuesto gestionó (cuadro 5).

Según el origen de la financiación, en Galsinma el peso de la inversión recayó a partes iguales entre el sector público y el privado, aportando cada uno el 50% de la misma, esto es 2,96 millones de euros.

Imagen 7. Actuación financiada por GALSINMA mediante PRODER II. Adecuación estética del entorno de la Iglesia Parroquial de Cabanillas de la Sierra



Fuente: Foto del autor

Con los 5,93 millones de euros gestionados por Galsinma se realizaron 68 proyectos en la SNM, la mayor parte de los cuales se concentraron en la Medida 3 de *Renovación y desarrollo de los pueblos y conservación del patrimonio rural*, en torno a la cual se pusieron en marcha 31 proyectos, y de la Medida 5 de *Fomento del turismo y el artesanado*, con 24 proyectos. El resto de medidas acapararon menos de 10 proyectos cada una de ellas, tal y como puede observarse en el cuadro 6.

Por volumen de inversión la medida que mayor presupuesto concentró fue la Medida 5 de *Fomento del Turismo y el artesanado*, ya que acaparó el 61,7% del total, es decir, 3,66 millones de euros. Por detrás, se situó la Medida 3, de *Renovación de pueblos y conservación del patrimonio rural*, en torno a la cual se invirtieron 1,42 millones de euros, es decir el 24% del total.

Cuadro 6. Distribución total y porcentual de los proyectos y de la financiación realizados por GALSINMA en el Programa PRODER II según medidas subvencionables, 2002-2006

	Financiación		Proyectos	
	Total*	%	Total	%
Medida 1	10,1	0,2	1	1,5
Medida 3	1.425,1	24,0	31	45,6
Medida 4	777,6	13,1	8	11,8
Medida 5	3.660,9	61,7	24	35,3
Medida 6	62,2	1,0	4	5,9
TOTAL	5.935,9	100	68	100

* En miles de euros

Fuente: Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, 2006a

En total, las inversiones realizadas en estas dos medidas supuso el 85,7% del total, mientras que el 14,3% restante se distribuyó de la siguiente manera:

- la medida 4, dedicada a la *Diversificación de la actividad económica en ámbitos agrarios*, atrajo el 13,1% de la inversión, es decir, 777 mil euros
- la medida 6, de *Comercialización de productos agrícolas de calidad*, absorbió el 1% del presupuesto, lo que supuso algo más de 62 mil euros
- finalmente la medida 1, de *Servicios a las Agrupaciones de Agricultores*, apenas representó el 0,2% de la financiación total, lo que supuso un montante de 10 mil euros.

El programa Proder 2 también fue utilizado por Galsinma para incentivar directa e indirectamente el sector turístico en la zona, reforzando así los esfuerzos realizados tanto por el propio Galsinma, a través de la iniciativa Leader, como por el PAMAM, mediante los diversos programas que gestionó, en la línea de fomentar el giro funcional de la SNM.

e) Programa de Desarrollo Rural (PDR) de la Comunidad de Madrid

En el bloque dedicado al marco teórico ya se desarrolló un capítulo en el cual se detallaba la evolución de la Política de Desarrollo Rural Europea (PDRE), y se indicaban las características generales que marcan la actual fase de Leader en la UE.

A modo de resumen, cabe destacar que en el actual periodo de programación la PDRE se implementa a través de un enfoque estratégico que se articula a partir de cuatro ejes, dentro de cada uno de los cuales se incluyeron un conjunto de medidas. De esta manera, los ejes y medidas propuestos constituirán el marco general del desarrollo rural europeo, el cual se irá concretando con mayor precisión a medida que la programación estratégica desciende de escala y se aproxima a los territorios concretos.

Los 4 ejes prioritarios establecidos por la UE son los siguiente:

- Eje 1: Aumento de la competitividad del sector agrícola y del sector forestal
- Eje 2: Mejora del medio ambiente y del entorno rural
- Eje 3: Calidad de vida en zonas rurales y diversificación de la economía rural
- Eje 4: Método Leader

Las medidas en las cuales se estructuraba cada uno de estos ejes aparecen recogidas en el *Reglamento 1698/2005 del Consejo, que regula la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)* (DOUE, 2005). Se trata en total de 54 medidas que pueden ser consultadas en la página web de la Red Europea de Desarrollo Rural (<http://enrd.ec.europa.eu>).

En base a los cuatro ejes indicados, y a sus correspondientes medidas, los Estados miembros debían realizar un **Plan Estratégico de Desarrollo Rural Nacional** que tuviese en cuenta las circunstancias y necesidades específicas de cada uno de ellos en esta materia, ya que a partir de éstas tendrían que establecer unos objetivos y prioridades para su política de desarrollo rural durante el periodo 2007-2013. Esos objetivos y prioridades debían de estar en consonancia con los establecidos para el conjunto de la Unión. Cabe precisar, por otro lado, que los

Estados, en la elaboración de sus Planes Estratégicos, no tenían que seleccionar todas las medidas establecidas para cada eje, sino que únicamente elegían aquellas que se ajustasen más a sus prioridades nacionales.

En el caso español, y debido a su marco competencial, el Plan Estratégico Nacional se articuló a través de un **Marco Nacional de Desarrollo Rural**, del cual emanaban **1 Programa de Desarrollo Rural para la Red Rural Nacional** y **17 Programas de Desarrollo Rural Regionales** (PDR), uno por cada comunidad autónoma.

El *Marco Nacional de Desarrollo Rural* se elaboró con la intención de establecer elementos comunes y obligatorios para los 17 PDR. En este sentido, desde los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente, se seleccionaron, de entre las 54 medidas recogidas en el Reglamento comunitario 1968/2005, un total de 7 medidas horizontales —4 para el Eje 1 y 3 para el eje 2— cuya inclusión en los programas regionales era obligatoria.

Ahora bien, además de estas 7 medidas horizontales obligatorias, las comunidades autónomas, en la elaboración de sus PDR, podían incluir además cuantas otras medidas, de las establecidas por el Consejo en el Reglamento citado, considerase necesarias para el cumplimiento de sus objetivos regionales en materia de desarrollo rural. Por otro lado, los gobiernos autonómicos incluyeron para cada medida un conjunto de actuaciones concretas destinadas a conseguir una mayor eficacia en la gestión de las mismas.

En el caso concreto de la C. de Madrid, el PDR regional, que se aprobó en 2008 por la *Decisión de la Comisión Europea C(2008) 3834, de 17 de julio*, contenía las siguientes medidas:

- Eje 1: Aumento de la competitividad del sector agrícola y del sector forestal
 - Medidas 11: *Fomento del conocimiento y mejora del potencial humano*
 - Medida 112: *Instalación de jóvenes agricultores*
 - Medida 113: *Jubilación anticipada de agricultores y trabajadores agrícolas*

- Medida 114: *Utilización de servicios de asesoramiento por parte de agricultores y silvicultores*
- Medida 115: *Implantación de servicios de asesoramiento de las explotaciones agrícolas*
- Medidas 12: *Reestructuración y desarrollo del potencial físico y de fomento de la innovación*
 - Medida 121: *Modernización de explotaciones agrícolas*
 - Medida 123: *Aumento del valor añadido de los productores agrícolas y forestales*
 - Medida 125: *Infraestructuras agrícolas y forestales relacionadas con la evolución y adaptación de la agricultura y la Silvicultura*
- Eje 2: *Mejora del medio ambiente y del entorno rural*
 - Medidas 21: *Utilización sostenible de las tierras agrícolas*
 - Medida 211: *Ayudas destinadas a indemnizar a los agricultores por las dificultades naturales en zonas de montaña*
 - Medida 213: *Ayudas Natura 2000 y ayudas relacionadas con la Directiva 2000/60 CE*
 - Medida 214: *Ayudas agroambientales*
 - Medidas 22: *Utilización sostenible de tierras forestales*
 - Medida 221: *Primera forestación de tierras agrícolas*
 - Medida 223: *Primera forestación de tierras no agrícolas*
 - Medida 226: *Ayudas a la recuperación del potencial forestal e implantación de medidas preventivas*
 - Medida 227: *Ayudas a inversiones productivas*
- Eje 3: *Calidad de vida en zonas rurales y diversificación de la economía rural*

- Medidas 31: *Diversificación de la economía rural*
 - Medida 313: *Fomento de las actividades turísticas*
- Medidas 32: *Mejora de la calidad de vida en zonas rurales*
 - Medida 321: *Prestación de servicios básicos para la economía y la población rural*
 - Medida 322: *Renovación y desarrollo de poblaciones rurales*
 - Medida 323: *Conservación y mejora del Patrimonio Rural*
- Medida 34: *Adquisición de capacidades para elaboración y aplicación de una estrategia de desarrollo local*
 - Medida 341: *Adquisición de capacidades para la elaboración y aplicación de una estrategia de desarrollo local*

Todo este conjunto de medidas debían ser gestionadas de manera exclusiva por la administración regional, excepto la última, la medida 341, que estaba dirigida a los GAL, con la intención de capacitarlos para elaborar un Plan Estratégico de Desarrollo Local para sus respectivas comarcas, por cuanto que este era un requisito indispensable para que los GAL pudiese acceder a las ayudas vinculadas a la gestión del *Eje 4: Leader*.

En este sentido, el eje 4 del PDR de la Comunidad de Madrid se estructuraba en las siguientes medidas:

- Eje 4: Método Leader
 - Medidas 41: *Aplicación de la Estrategia de Desarrollo Local*
 - Medida 411: *Competitividad*
 - Medida 413: *Calidad de vida / Diversificación económica*
 - Medidas 42: *Ejecución Proyectos de Cooperación*
 - Medida 421: *Ejecución Proyectos de Cooperación*
 - Medidas 43: *Funcionamiento del GAL*

▪ Medida 431: *Funcionamiento del GAL*

Según lo dispuesto en la normativa europea, los GAL seleccionados, que en el caso madrileño fueron cinco⁸⁶, debían elaborar sus Estrategias de Desarrollo atendiendo principal, pero no exclusivamente, a las medidas recogidas en el Reglamento comunitario 1698/2005 para el *Eje 3*. La posibilidad de gestionar medidas de los *Ejes 1 y 2* dependía de la autoridad estatal encargada de elaborar el PDR, que en el caso madrileño fue la propia Comunidad de Madrid.

Así, en primera instancia el gobierno regional solo capacitó a los GAL madrileños para la gestión de medidas incluidas en el *Eje 3*, si bien, algunos de los grupos de la región solicitaron a la Comunidad ampliar su campo de actuación al *Eje 1*, ante lo cual el gobierno regional permitió que los GAL pudiesen llevar a cabo actuaciones recogidas en la *Medida 123: Aumento del valor añadido de los productos agrícolas y forestales*.

Cabe precisar que aunque las medidas seleccionadas por los GAL tanto en el Eje 1 como en el Eje 3 pudiesen coincidir con las anteriormente señaladas, cuya gestión como se ha indicado quedaba a cargo de la administración regional, las actuaciones dentro de cada una de esas medidas debían ser diferentes, con el objeto de evitar la duplicidad de inversiones en un mismo tipo de actuaciones por parte de la administración y de los GAL.

En el caso concreto de Galsinma, éste elaboró el documento *Estrategia de Desarrollo Rural para la Sierra Norte de Madrid 2007-2013* (Galsinma, 2010), en el cual se recogían las medidas y actuaciones concretas a desarrollar en la comarca SNM durante el actual periodo de programación. Estas medidas y actuaciones son las siguientes:

⁸⁶ A los tres GAL que vienen gestionando Leader de su segunda fase, Galsinma, Aracove y Sierra Oeste, se unen ahora los GAL Adeche (Aº de Desarrollo de la Campiña del Henares) y Galjarama (Grupo de Acción Local Sierra del Jarama), que habían gestionado un Proder II cada uno de ellos en el anterior periodo de programación.

- Eje 1
 - Medidas 12: *Reestructuración y desarrollo del potencial físico y de fomento de la innovación*
 - Medida 123: *Aumento del valor añadido de los productos agrícolas y forestales*
 - Actuación 1231: *Creación y modernización de microempresas agroalimentarias*
- Eje 3
 - Medidas 31: *Diversificación de la economía rural*
 - Medida 311: *Diversificación hacia actividades no agrícolas*
 - Actuación 3111: *Actividades de servicios*
 - Actuación 3112: *Actividades artesanales o artesanía alimentaria o ecológica*
 - Actuación 3113: *Reutilización o adaptación de granjas o edificaciones para actividades industriales, culturales o energías renovables*
 - Medida: 312: *Ayudas a la creación y el desarrollo de microempresas con vistas al fomento del espíritu empresarial y al desarrollo de la estructura económica*
 - Actuación 3121: *Creación y modernización de empresas*
 - Actuación 3122: *Creación establecimientos comerciales*
 - Actuación 3123: *Apoyo al e-comercio*
 - Actuación 3124: *Ayuda a proyectos de modernización de pymes comerciales en zonas rurales*
 - Medida 313: *Fomento de las actividades turísticas*

- Actuación 3131: *Actuaciones que aumenten el alojamiento rural de calidad*
- Actuación 3132: *Actuaciones que aumenten la restauración de calidad*
- Actuación 3133: *Actuaciones turísticas complementarias al alojamiento*
- Medidas 32: *Mejora de la calidad de vida en zonas rurales*
 - Medida 321: *Prestación de servicios básicos para la economía y la población rural*
 - Actuación 3211: *Apoyo a la creación de servicios sociales, educativos y sanitarios*
 - Actuación 3212: *Apoyo a la creación de servicios culturales y de ocio*
 - Actuación 3213: *Apoyo a la creación de servicios en nuevas tecnologías*
 - Medida 322: *Renovación y desarrollo de poblaciones rurales*
 - Actuación 3221: *Creación de minipolígonos industriales limpios y artesanales*
 - Actuación 3222: *Creación de centros de compostaje o reciclaje y de aprovechamiento de energías renovables*
 - Actuación 3223: *Recuperación de zonas degradadas de interés*
 - Actuación 3224: *Apoyo a las nuevas tecnologías*
 - Medida 323: *Conservación y mejora del Patrimonio Rural*
 - Actuación 3231: *Inversiones de mantenimiento y restauración de elementos patrimoniales*
 - Actuación 3232: *Apoyo a proyectos de recuperación paisajística y natural*

- Actuación 3233: *Proyectos de sensibilización medioambiental*
- Medidas 33: *Formación e información de los agentes económicos que desarrollen sus acciones en los ámbitos cubiertos por el Eje 3*
 - Medida 331: *Formación e información*
 - Actuación 3311: *Formación a la carta*
 - Actuación 3312: *Formación a los técnicos locales*
 - Actuación 3313: *Formación empresarial*
 - Actuación 3314: *Formación en tradiciones y recursos endógenos*
 - Actuación 3315: *Campaña de información y dinamización del sector comercial*
- Medidas 35: *Otras inversiones*
 - Medida 351: *Otras inversiones*
 - Actuación 3511: *Creación y desarrollo de marcas de calidad*
 - Actuación 3512: *Dinamización del sector turístico (asociaciones)*
 - Actuación 3513: *Dinamización del sector turístico (GAL)*
- Medidas 42: *Cooperación*
 - Medida 421: *Ejecución de proyectos de cooperación*
 - Actuación 4211: *Cooperación en turismo de calidad*
 - Actuación 4212: *Cooperación en aprovechamiento y valorización de los recursos naturales*
 - Actuación 4213: *Cooperación en la valorización de los recursos culturales y patrimoniales*

- Actuación 4214: *Cooperación en el sector empresarial*
 - Medidas 43: *Funcionamiento del GAL*
 - Medida 431: *Funcionamiento del GAL*

La firma del convenio entre Galsinma y la Comunidad de Madrid para la gestión de los fondos asociados a este Programa de Desarrollo se realizó en abril 2010 (IDOM, 2010). Desde entonces y hasta el 31 de enero de 2012 la inversión total realizada por Galsinma ha sido de 5,2 millones de euros, de los cuales 1,4 millones de euros, esto es el 27,9%, ha procedido de las administraciones públicas, mientras que los 3,7 millones de euros restantes, el 72,1%, ha sido aportado por los promotores privados (cuadro 7).

Cuadro 7. Distribución de la inversión realizada por GALSINMA mediante la Estrategia de Desarrollo Rural para la Sierra Norte de Madrid, 2010-2012

ORIGEN FINANCIACIÓN	GALSINMA	
	Total*	%
INVERSIÓN PÚBLICA	1.445,0	27,9
INVERSIÓN PRIVADA	3.732,4	72,1
TOTAL	5.177,3	100

* En miles de euros

Fuente: Galsinma, 2012

En este sentido, es importante indicar que durante el trabajo de campo la gerencia nos hizo notar las dificultades que están teniendo durante este periodo de programación para encontrar inversores privados, como consecuencia de la crisis económica actual. Esto explica la diferencia que existe entre el volumen de inversión aportado por las administraciones públicas y el procedente de los promotores privados.

Por otro lado, el cuadro 8 y la figura 7 recogen la distribución de esta inversión por medidas y por fuente de financiación. **La medida que ha contado con una mayor inversión hasta 2012 ha sido la Medida 313 de *Fomento de las Actividades Turísticas***, la cual ha absorbido un montante total de 2,5 millones de

euros, el 48,1% del total. La mayor parte de la inversión realizada en el marco de esta medida ha sido hecha por los promotores privados, quienes han aportado el 79,2% del dinero invertido.

Cuadro 8: Distribución de las inversiones de la Estrategia de Desarrollo Rural para la Sierra Norte de Madrid aplicada por GALSINMA según medidas, 2010-2012

MEDIDAS	GASTO PRIVADO*	GASTO PUBLICO*	TOTAL*
Medida 123: <i>Competitividad agroalimentaria</i>	90,1	60,1	150,2
Medida 311: <i>Diversificación hacia actividades no agrícolas</i>	0,0	0,0	0,0
Medida 312: <i>Creación y desarrollo de microempresas</i>	1.621,8	627,3	2.249,1
Medida 313: <i>Fomento de las actividades turísticas</i>	1.975,5	517,4	2.492,9
Medida 321: <i>Servicios básicos para economía y población rural</i>	44,0	183,4	227,4
Medida 322: <i>Renovación y desarrollo de poblaciones rurales</i>	0,0	0,0	0,0
Medida 323: <i>Conservación y mejora del Patrimonio Rural</i>	0,0	23,1	23,1
Medida 331: <i>Formación e información</i>	1,0	33,7	34,7
Medida 351: <i>Otras inversiones</i>	0,0	0,0	0,0
Medida 431: <i>Gastos de funcionamiento y promoción</i>	0,0	0,0	0,0
TOTAL	3.732,4	1.445,0	5.177,3

* En miles de euros

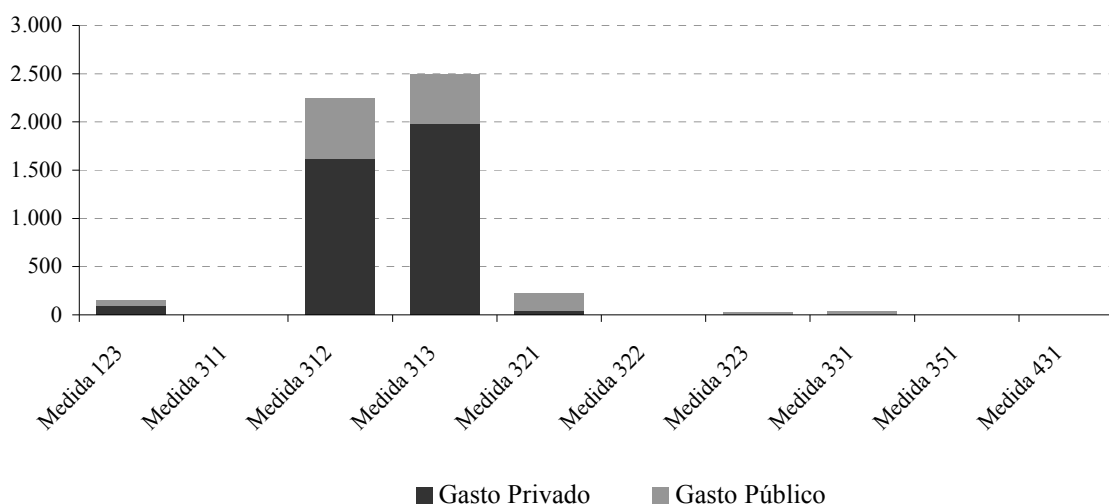
Fuente: Galsinma, 2012

El resto de la inversión se reparte entre las otras medidas de manera ordenada como sigue:

- Medida 312: *Creación y desarrollo de microempresas*. Hasta 2012 se han invertido 2,2 millones de euros, el 43,4% del total. El 72% de la inversión procede de promotores privados
- Medida 321: *Prestación de servicios básicos para la economía y la población rurales*. Esta medida ha concentrado una inversión de 227 mil euros, el 2,9% del total, de los cuales el 80,7% ha procedido del sector público.
- Medida 123: *Competitividad agroalimentaria*. Ha contado con una financiación de 150 mil euros, el 14,6% del total. El 60% de este montante ha procedido del sector privado

- Medida 331: *Formación e información*. En torno a esta medida se han realizado inversiones que ascienden hasta los 34 mil euros, el 0,7% del total. El 97% del dinero invertido ha procedido de fuentes públicas
- Medida 323: *Conservación y mejora del Patrimonio Rural*. Hasta 2012 ha contado con una financiación de 23 mil euros, el 0,4% del total. Esta medida ha estado íntegramente financiada con fondos públicos

Figura 7 . Distribución de las inversión de la Estrategia de Desarrollo Rural de la Sierra Norte aplicada por GALSINMA según medidas, 2010-2012*



* En miles de euros

Fuente: Galsinma, 2012

El resto de las medidas, 311 de Diversificación hacia actividades no agrícolas; 322 de Renovación y desarrollo de poblaciones rurales; 351 de Otras inversiones; y 431 de Gastos de funcionamiento y promoción, no han recibido hasta la fecha ningún tipo de inversión.

En definitiva, durante esta nueva fase de Leader, en la que ésta ha dejado de ser una iniciativa, esto es un laboratorio territorial de las ideas vinculadas al enfoque ruralista en la UE, para convertirse en un método, el GAL de la Sierra Norte de Madrid lleva invertidos durante los dos primeros años de ejecución de su Estrategia de Desarrollo Rural, una cantidad de 5,2 millones de euros, que suponen más de la

mitad de la inversión prevista para este periodo, que era de aproximadamente 8 millones de euros.

f) Programa de la Red Rural Nacional: Proyectos de Cooperación Territorial

El Programa de la Red Rural Nacional 2007-2013 fue elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino en consonancia con lo estipulado en el *Reglamento 1698/2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)*.

Este reglamento abría la posibilidad de que las administraciones centrales de los Estados miembros diseñasen redes nacionales en las que pudieran integrarse todas las organizaciones y administraciones responsables del desarrollo rural en cada uno de ellos. La aprobación del programa español se produjo en el año 2008 mediante la *Decisión C(2008)3857, de 17 de julio*.

Basados en la metodología Leader y apoyados en los grupos de acción local seleccionados en España durante el actual periodo de programación, los proyectos implementados tienen como objetivo *aumentar la capacidad de desarrollo de los territorios rurales* (MARM, 2009; BOE, 2009a), mediante el fomento de la cooperación interterritorial y transnacional. Galsnima está participando en los siguientes proyectos de cooperación:

- Proyecto Mover Montañas

El Proyecto Mover Montañas surge como continuidad de otro de igual nombre que, iniciado en el año 2004, fue financiado por la iniciativa comunitaria Leader + y por el programa PRODER 2, en el marco de la cooperación interterritorial que ambos programas contemplaban. En el proyecto actual participan 21 GAL de 12 comunidades autónomas, siendo coordinado por la Agrupación Comarcal de Desarrollo de la Montaña Palentina.

Más allá de dar continuidad al proyecto de cooperación inicial, los grupos de acción local que participan en Mover Montañas tienen como dos objetivos principales:

1. servir de foro para la reflexión y “el debate acerca de la necesidad de un modelo actualizado de desarrollo sostenible adaptado a la singularidad de los territorios de montaña y los nuevos contextos globales” (MAGRAMA, 2009)
2. *desplegar acciones estratégicas experimentales dirigidas a la formación, a la investigación, a la innovación y al desarrollo en áreas emergentes como por ejemplo las energías alternativas, la economía social, la agroecología, etc.*

Cuadro 9. Distribución de la subvenciones asociadas al Proyecto Mover Montañas según anualidades y finalidad, 2009-2012

	2009	2010	2011	2012	TOTAL
<i>Asistencia Técnica</i>	210.000	200.000	100.000	0	510.000
<i>Ejecución</i>	0	0	100.000	250.000	350.000
TOTAL	210.000	200.000	200.000	250.000	860.000

Fuente: BOE, 2009b

El proyecto se va a desarrollar en el periodo 2009-2012, contando con una financiación total de 860.000 euros que se repartirán anualmente según lo indicado en el cuadro 9. Dado que en el momento de redactar estas líneas el proyecto se encontraba todavía en fase de ejecución, no fue posible acceder a la información relativa al número de proyectos, y financiación adscrita a los mismos, que han sido gestionados por Galsinma.

- Proyecto Borrando Huellas

Galsinma participa en este proyecto de cooperación interterritorial junto a otros dos grupos de acción local, el Grupo de Acción Local Comarca Asón-Agüera-Trasmiera y la Asociación de Desarrollo Territorial Campoo-Los Valles, ambos de Cantabria. La responsabilidad de coordinar el proyecto ha recaído en el último de los grupos mencionados. El objetivo general que se pretende lograr con la

implementación de este proyecto es “contribuir a mantener la base económica del medio rural mediante la diversificación de su economía con la incorporación de actividades compatibles con un desarrollo sostenible como la formación de promotores y apoyo a la creación de empresas dedicadas a la transformación de residuos y al reciclaje” (MAGRAMA, 2010).

El proyecto se va a desarrollar en el periodo 2010-2013, contando con una financiación total de 300.000 euros que se repartirán anualmente según lo indicado en el cuadro 10. Dado que en el momento de redactar estas líneas el proyecto se encontraba todavía en fase de ejecución, no fue posible acceder a la información relativa al número de proyectos, y financiación adscrita a los mismos, que han sido gestionados por Galsinma.

Cuadro 10. Distribución de la subvenciones asociadas al Proyecto Borrando Huellas según anualidades y finalidad, 2010-2013

	2010	2011	2012	2013	TOTAL
<i>Asistencia Técnica</i>	41.000	0	0	0	41.000
<i>Ejecución</i>	34.000	30.000	30.000	165.000	259.000
TOTAL	75.000	30.000	30.000	165.000	300.000

Fuente: BOE, 2010

- Proyecto Consumir para Conservar

En este proyecto participan junto a Galsinma otros 7 GAL de las comunidades autónomas de Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Galicia, siendo el grupo coordinador la Asociación para el Desarrollo Rural del Medio Guadalquivir.

Los objetivos principales de esta iniciativa son:

- Frenar la erosión genética* de las razas de ganado autóctonas y de las variedades vegetales locales cuya producción permite la gestión sostenible de los espacios donde están presentes, especialmente de aquellos incluidos en la Red Natura 2000 y en la Red de Espacios Naturales Protegidos.

- b) *Informar, divulgar y fomentar la transformación de hábitos de consumo de productos autóctonos derivados de la producción primaria, fundamentalmente entre las población urbana que reside en las comunidades autónomas de estos GAL.*

Cuadro 11. Distribución de la subvenciones asociadas al Proyecto Consumir para Conservar según anualidades y finalidad, 2011-2013

	2011	2012	2013	TOTAL
<i>Asistencia Técnica</i>	14.000	0	0	14.000
<i>Ejecución</i>	86.000	50.000	100.000	236.000
TOTAL	100.000	50.000	100.000	250.000

Fuente: BOE, 2011

El proyecto se va a desarrollar en el periodo 2011-2013, contando con una financiación total de 250.000 euros que se repartirán anualmente según lo indicado en el cuadro 11. Dado que en el momento de redactar estas líneas el proyecto se encontraba todavía en fase de ejecución, no fue posible acceder a la información relativa al número de proyectos, y financiación adscrita a los mismos, que han sido gestionados por Galsinma.

3.2.2.- Programas orientados al empleo y el emprendimiento

a) Iniciativa Comunitaria EQUAL

La iniciativa comunitaria EQUAL se desarrolló durante el periodo 2000-2006 como continuadora de las anteriores iniciativas ADAPT y EMPLEO, que fueron puestas en marcha en el periodo de programación 1994-1999. EQUAL fue concebida como un “*laboratorio de ideas al servicio de la Estrategia Europea para el Empleo y de la Inclusión Social*” (http://ec.europa.eu/employment_social/equal/index_fr.cfm)

EQUAL estuvo regida por la *Comunicación de la Comisión a los Estados miembros C(2000)853 de 14 de abril de 2000, por la que se establecían las orientaciones relativas a la iniciativa comunitaria EQUAL, al respecto de la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las*

discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo.

Financiada exclusivamente a través del Fondo Social Europeo (FSE), esta iniciativa se estructuró en torno a cinco ejes o pilares:

- **Eje 1: Capacidad de inserción profesional.** Este eje se dirigió a facilitar el acceso al mercado de trabajo para personas con dificultades de integración en el mercado de trabajo, así como a luchar contra el racismo y la xenofobia en el acceso al mismo.
- **Eje 2: Espíritu de Empresa.** Bajo este pilar se llevaron a cabo medidas encaminadas a facilitar la apertura de nuevas empresas y a fortalecer la economía social.
- **Eje 3: Capacidad de Adaptación.** El objetivo de este eje era promover la formación continua, así como facilitar la capacidad de adaptación de empresas y trabajadores a las transformaciones económicas y a las nuevas tecnologías.
- **Eje 4: Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres.** Las medidas desarrolladas bajo este eje pretendían fomentar la conciliación de la vida familiar y laboral mediante la puesta en marcha de formas más eficaces y flexibles de organización del trabajo.
- **Eje 5: Ayudar a la integración de los solicitantes de asilo.** Con este pilar se ensayaron fórmulas para facilitar el acceso al mercado de trabajo y a la formación a la población solicitante de asilo.

La gestión de esta iniciativa corrió a cargo de las denominadas **Asociaciones de Desarrollo (AD)** que, basadas en la experiencia de los GAL propuestos por la iniciativa comunitaria Leader, se convirtieron en un espacio de encuentro entre los principales actores implicados en el empleo: autoridades públicas locales, regionales y/o nacionales, servicios públicos de empleo, empresas, sindicatos, asociaciones de desarrollo u organizaciones no gubernamentales. Estas AD, que podían tener un carácter territorial o sectorial, debían diseñar una estrategia de actuación ajustada a

uno o varios de los pilares anteriormente señalados y encargarse también de su aplicación.

Por otra parte, e independientemente del eje temático que se desarrollase en las estrategia de las AD, éstas debían ajustarse a los cuatro tipos de acciones o medidas que según la normativa eran subvencionables en la iniciativa EQUAL:

- **Acción 1: Establecimiento de asociaciones de desarrollo y de cooperación transnacional.** Dentro de esta medida, cuya duración no podía exceder los 6 meses, se financiaron actuaciones dirigidas a la creación de las AD, así como al diseño de un Programa de Actuación detallado. Al mismo tiempo, bajo esta medida se financiaban proyectos de cooperación transnacional que eran de obligado cumplimiento.
- **Acción 2: Ejecución de los programas de trabajo de las asociaciones de desarrollo.** Esta medida tenía una duración de entre 2 y 3 años. Con ella se obligaba a las AD a diseñar una estrategia de actuación y a firmar un Acuerdo de Asociación de Desarrollo y otro de Cooperación Transnacional, que las comprometiese a cumplir con las condiciones de transparencia, capacidad de representación de la AD y voluntad de participación en la cooperación transnacional exigidas para la implementación de esta iniciativa.
- **Acción 3: Puesta en red temática, divulgación de buenas prácticas y repercusión sobre la política nacional.** Con esta actuación obligatoria se financiaron actividades de puesta en red, divulgación e integración en las políticas de empleo y del mercado de trabajo de las experiencias extraídas por cada AD.
- **Acción 4: Asistencia técnica.** Esta medida estaba dirigida a facilitar la búsqueda de socios y la consolidación de asociaciones para la cooperación transnacional; a recopilar, publicar y divulgar la experiencia adquirida y los resultados obtenidos; o a cooperar para diseñar una red europea de AD a través de la cual distribuir toda la información.

Galsinma participó en la Agrupación de Desarrollo **EQUAL Mujer Rural**, junto a otros cuatro GAL de la región (todos los citados en el apartado dedicado al programa PRODER a excepción de ADESGAM), así como junto a empresas, sindicatos y asociaciones que en total sumaban 11 socios. No obstante, y de manera indirecta, la AD contemplaba la participación de todos los socios que daban forma a los distintos GAL, con lo cual el número real de entidades que participaron en esta iniciativa fue mucho mayor.

La organización interna de la AD estaba compuesta por un Comité de Decisión y de Representación y por un Comité Técnico. El primero actuaba como órgano supremo de expresión de la voluntad de la AD y estaba formado por todos los representantes de los socios; el segundo cumplía funciones estrictamente técnicas vinculadas al funcionamiento diario de la AD y a la aplicación de los proyectos.

La estrategia diseñada y aplicada por esta AD, que fue aprobada en 2004, se encuadraba dentro del Eje 4 sobre *Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*. EQUAL Mujer Rural hizo especial hincapié en los temas vinculados a la conciliación de la vida familiar y profesional a través del diseño de una estrategia cuyos objetivos fueron:

- Reducir la segregación horizontal de género a través de los centros educativos.
- Aumentar la incorporación al mundo laboral de mujeres, que por su situación familiar han sido paradas de larga duración, y el reconocimiento social de trabajos que tradicionalmente forman parte de la economía sumergida.
- Reducir la segregación de género informando de las oportunidades dentro del mercado laboral y de las herramientas necesarias para su inserción mediante su autoempleo.
- Sensibilización del empresariado para la contratación de este colectivo.
- Incorporar la política de Igualdad de Oportunidades en los ámbitos sociales y económicos del territorio de actuación.
- Recopilación y análisis de la información sobre la Igualdad de Oportunidades en todos los municipios, aplicándola a las acciones diseñadas en la comarca.

- Sensibilización en los sectores empresarial e institucional para la contratación de personas con cargas familiares.
- Transformación del tejido asociativo de la mujer con un enfoque socio-económico dirigido al empleo.

Cuadro 12. Distribución del Presupuesto de la Asociación de Desarrollo EQUAL Mujer Rural y de la co-financiación del Fondo Social Europeo según entidades, 2004-2006.

Entidades	PRESUPUESTO		Cofinanciación FSE
	Total	%	
ADECHE	51.775,72	2,5	25.887,86
ARACOVE	439.339,45	21,2	219.669,73
GALSINMA	345.954,61	16,7	172.977,31
GALJARAMA	125.123,81	6,0	62.561,91
SIERRA OESTE	371.042,56	17,9	185.521,28
CAJA DUERO	100.000,00	4,8	50.000,00
CÁMARA COMERCIO	541.763,85	26,1	270.881,93
UGT	100.000,00	4,8	50.000,00
TOTAL	2.075.000,00	100	1.037.500,00

Fuente: www.aracove.com

A partir de estos objetivos, la AD puso en marcha actuaciones dirigidas específicamente a tres grupos de población: por un lado, **mujeres** que se encontraran en situación de demanda de empleo, o paradas de larga duración, o mujeres trabajadoras en el ámbito de la economía sumergida, o mujeres con cargas familiares o mujeres emprendedoras con iniciativa empresarial; por otro lado, **alumnos** de enseñanza primaria y secundaria; y finalmente **empresarios**.

En torno a estos tres grupos, la AD realizó proyectos relacionadas con la elaboración de Planes de Sensibilización sobre la Igualdad de Oportunidades; Planes de Acción Positiva vinculados a la formación, al autoempleo, a la inserción o al asociacionismo empresarial de las mujeres; así como medidas de Orientación para la creación de nuevos modelos de trabajo que permitiesen la conciliación de la vida laboral y familiar.

El presupuesto total con el que contó la AD fue de 2.075.000 €, de los cuales 1.037.500 € procedieron del Fondo Social Europeo, es decir, el 50% de esa cantidad final. Galsinma gestionó 346 mil euros, es decir, el 16,7% del total invertido por la AD, situándose como la cuarta entidad que mayor presupuesto administró en el marco de esta iniciativa (Cuadro 12).

b) Programa de Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia para el Autoempleo (OPEA)

Los actuales Programas de Orientación Profesional para el Empleo y asistencia al Autoempleo (OPEA) son herederos de los antiguos Servicios Integrados para el Empleo (SIPE), diseñados por el Ministerio de Trabajo a mediados de los años noventa. Los SIPE tenían como objetivo incrementar las posibilidades de ocupación de colectivos específicos en un ámbito geográfico concreto, mediante la creación de la figura del orientador profesional, que a su vez se basaba en la idea del acompañamiento como medio para insertar o reinsertar a los desempleados en el mercado de trabajo.

Asimismo, los SIPE contemplaban también la desconcentración de este servicio hacia entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, que podían colaborar con el Instituto Nacional de Empleo (INEM) en la realización de Estudios de Análisis de Mercado y en el establecimiento de Itinerarios Ocupacionales (Martín Cuadrado, 2008).

En el año 1998, y amparados por la Orden Ministerial de 20 de enero, por la que se establecían las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la realización de acciones de Orientación Profesional para el Empleo y asistencia para el Autoempleo, surgen los programas OPEA.

Estos programas, que desde el año 2000 se realizan anualmente, tendrán como objetivo *mejorar la posición de los demandantes de empleo a través del diseño de itinerarios profesionales ajustados a las particularidades de los distintos perfiles ocupacionales* (Martín Cuadrado, 2008). Los programas OPEA se basan en la idea de la atención personalizada, en la idea de la mejora de la ocupabilidad de los desempleados y en la idea de la voluntariedad en la participación de los demandantes, priorizando siempre a aquellos colectivos que presentan mayores

dificultades de inserción en el mercado de trabajo como mujeres desempleadas, jóvenes en riesgo de exclusión, inmigrantes, discapacitados, mayores de cuarenta y cinco años y víctimas de violencia de género.

Cuadro 13. Distribución anual de las subvenciones recibidas por GALSINMA para el desarrollo de los Programas OPEA, 2002-2010

Año	Subvención
2002	45.609,1
2003	40.223,3
2004	34.796,2
2005	29.583,0
2006	34.636,0
2007	44.341,7
2008	41.301,2
2009	41.879,4
2010	78.798,3
TOTAL	391.168,2

Fuente: BOCM 2005a y b, 2007a, 2009a y 2011

En aquellas comunidades autónomas donde la competencia en materia de Empleo está asumida la gestión de estos programas se descentraliza. En este sentido, la comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Empleo, Mujer e Inmigración, es la encargada de gestionar actualmente estos programas a nivel regional. Para ello, establece que las entidades colaboradoras, para serlo, deben contar con personalidad jurídica propia y no tener fines lucrativos, además de concurrir a la convocatoria anual de subvenciones aportando, entre otras, un Proyecto-memoria de la acciones a realizar que será evaluado por una Comisión creada a tal efecto.

El GAL Galsinma participa como entidad colaboradora del gobierno regional en la gestión, dirección y desarrollo de estos programas desde el año 2002, habiendo realizado una inversión de 391.168,2 euros hasta el año 2010 (cuadro 13).

c) Programa Hiedra

Este programa fue desarrollado por la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid a través de la Dirección General de la Mujer entre los años

2009 y 2011. El objetivo principal del mismo era generar la participación y la cooperación permanente entre las mujeres empresarias y emprendedoras residentes en los municipios rurales de la región, así como con aquellas redes empresariales de mujeres ya existentes en esos núcleos. Se pretendía con ello reconocer el papel de la mujer en el ámbito rural, así como mejorar su calidad de vida.

Dentro de este programa regional, que contó con la co-financiación del Fondo Social Europeo, la Consejería externalizó la acción relativa a la *“Dinamización y Consolidación de redes de empresarias en el ámbito rural”*, que fue adjudicada mediante un Contrato de Servicios a la Escuela de Estudios Superiores ESIC por valor de 340.245 euros (BOCM, 2010b).

Fue por tanto esta Escuela de Negocios la encargada de poner en marcha esta red regional de empresarias rurales, en la que Galsinma participó como una entidad colaboradora más dentro del programa, facilitando la información que este iba generando a las asociaciones empresariales y a las mujeres empresarias y emprendedoras de la SNM, así como cediendo sus instalaciones para la realización de eventos relacionados con la Red.

3.2.3. Programas dirigidos al fomento de las nuevas tecnologías y a la innovación

a) Programa Regional Red de Centros de Difusión de la Innovación (CDI)

El Centro de Difusión de la Innovación de la Sierra Norte de Madrid se crea en el año 2002⁸⁷ a partir de la financiación aportada por el Fondo Social Europeo y la Consejería de Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid.

Esta última fomentó la creación de una red de CDI's por toda la región, con el objetivo de convertirlos en espacios desde los que sensibilizar a las pequeñas y medianas empresas madrileñas sobre la necesidad de innovar y de incorporar nuevas tecnologías en su proceso de producción y post-producción para alcanzar una mayor competitividad. Este proyecto desapareció en el año 2009.

⁸⁷ Inicialmente eran conocidos como Centros de Difusión Tecnológica (CDT), si bien en el año 2007 cambian de denominación.

Las funciones atribuidas a estos CDI se resumen en las siguientes:

- Contribuir a la difusión de la cultura de la innovación tecnológica y de la sociedad de la información y el conocimiento en el ámbito empresarial
- Detectar las necesidades de las empresas en relación con la adopción de planes y medidas de innovación o de incorporación a la sociedad de la información
- Difundir los programas europeos, nacionales y regionales orientados al apoyo a las empresas y proporcionar orientación de acceso a los mismos
- Difundir buenas prácticas innovadoras que tuviesen un carácter demostrativo
- Colaborar con instituciones y organización dedicadas al ámbito de la innovación y de la sociedad del conocimiento
- Cooperar en red con otros CDI's
- Contribuir a la modernización y penetración de la cultura de la innovación en los tejidos empresariales locales

Cuadro 14. Distribución anual de las subvenciones recibidas por GALSINMA para el desarrollo del Centro de Difusión de la Innovación, 2002-2008

Año	Subvención
2002	----
2003	74.140,0
2004	380.000,0
2005	112.689,1
2006	100.500,0
2007	53.400,0
2008	169.800,0
2009	----
2010	----
TOTAL	890.529,1

Fuente: BOCM 2004a y b, 2005c, 2006a, 2008a

Originariamente los CDI's disponían de técnicos o agentes de innovación tecnológica encargados de realizar tratamientos individualizados para conocer las necesidades tecnológicas de cada pyme. Asimismo, estos agentes llevaban a cabo acciones formativas, de difusión entre las pymes de la información relativa a las

subvenciones o prestaban servicios de ayuda y asesoramiento a las empresas en el proceso de creación de relaciones interempresariales.

En el caso de Galsinma, desde la creación del CDI Sierra Norte y hasta el año 2008 el grupo ha gestionado subvenciones por valor de 890.529,1 euros, dirigidos al funcionamiento de este centro (cuadro 14).

b) Programa Regional Red de Centros de Acceso Público a Internet. Red CAPI

Este programa tiene su origen en el Proyecto Internet Rural que se inició en 2003, tras la firma de un Acuerdo de Colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Federación Española de Municipios (FEMP). El programa contó además con la cofinanciación de las comunidades autónomas.

Su objetivo era acercar las nuevas tecnologías a los habitantes del medio rural, con la intención de reducir la brecha digital abierta entre éstos y los habitantes de las ciudades. En el marco del Programa Internet Rural se crearon los primeros Centros de Acceso Público a Internet (CAPI), que fueron utilizados por las comunidades autónomas para llevar a cabo actuaciones de dinamización y formación digital de la población local.

A partir de esta primera experiencia el proyecto inicial se amplió mediante la firma de un nuevo Acuerdo entre el ente público RED.ES, adscrito al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y la FEMP. De este acuerdo surgió el Programa Telecentros que, dirigido a municipios rurales y a núcleos urbanos desfavorecidos e implementado entre los años 2005 y 2007, contó con una inversión aproximada de 24 millones de euros, cantidad que nuevamente fue cofinanciada por las comunidades autónomas, quienes volvieron a utilizar los CAPI's como centros de dinamización y de formación digital.

En el caso de la Comunidad de Madrid, la red de CAPI's regional ha estado en funcionamiento hasta el 31 de enero de 2010 bajo la financiación de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica. A partir de esa fecha, el gobierno regional suspendió las subvenciones que permitían el funcionamiento de estos centros, que pasaron a depender de los ayuntamientos. Las administraciones locales heredaron así

todo el material informático, pero tuvieron que hacerse cargo de los gastos derivados del acceso a internet, de los cursos a impartir o de los trabajadores de estos centros, lo que obligó al cierre de muchos de ellos (imagen 8).

Imagen 8: Centro de Acceso Público a Internet sin actividad en el municipio de Venturada.



Fuente: Foto del autor

No obstante, la presión ejercida por los pequeños núcleos de la región ha obligado recientemente a la Comunidad de Madrid a abrir una nueva línea de subvención a la que podrán acogerse 124 municipios con menos de 10.000 habitantes localizados en ámbitos rurales, entre los que se encuentran los 42 centros existentes en la SNM.

Galsinma ha participado en este proyecto desde el año 2002, poniendo en marcha un centro por cada uno de los municipios de la comarca. Asimismo ha gestionado hasta el año 2009 subvenciones relacionadas con este programa por valor de 20.150.037,4 euros (cuadro 15).

Cuadro 15. Distribución anual de las subvenciones recibidas por GALSINMA para el desarrollo de la Red de Centros de Acceso Público a Internet en la comarca de la Sierra Norte, 2002-2009

Año	Subvención
2002	2.234.378,7
2003	2.720.378,7
2004	2.160.000,0
2005	2.163.000,0
2006	4.782.280,0
2007	2.310.000,0
2008	1.732.500,0
2009	2.047.500,0
TOTAL	20.150.037,4

Fuente: BOCM 2002a, 2004a y b; 2005d; 2006a; 2009d; 2010c

3.2.4. Programas encuadrados en la categoría Otros Proyectos

Bajo este epígrafe se agrupan un par de pequeños proyectos que Galsinma implementó entre los años 2006 y 2007, cuya financiación corrió a cargo de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid, quien a través de la Dirección General de Turismo aportó los casi 50.000 euros que gestionó Galsinma con ambos proyectos (cuadro 16).

Cuadro 16. Distribución anual de las subvenciones recibidas por GALSINMA para el desarrollo de Otros Proyectos de Inversión, 2006-2007

Año	Promoción Turística
2006	22.206,8
2007	27.750,0
TOTAL	49.956,8

Fuente: BOCM 2006b y 2007b

Se trata, en definitiva, de proyectos que han actuado como complemento al grueso de las inversiones realizadas por Galsinma en la línea de impulsar este sector como motor económico de la comarca, en sustitución del agroganadero tradicional.

4.- Valoración de GALSINMA como agente y gestor para el desarrollo de la comarca Sierra Norte de Madrid

En la introducción al capítulo se hizo mención al complejo marco institucional generado en la SNM durante las últimas décadas, así como la repercusión que esta situación podría haber jugado en la actuación de Galsinma. Se indicaba entonces la competencia por los recursos y por las áreas funcionales de intervención como los principales elementos de fricción, al tiempo que se apuntó directamente al PAMAM como principal factor de distorsión en la SNM.

Galsinma por su parte ha intervenido en tres grandes áreas de inversión: desarrollo rural y cooperación territorial; empleo, formación y fomento del emprendimiento; y nuevas tecnologías. Cabe señalar que el constreñimiento a esos tres ámbitos de actuación ha venido determinado por el tutelaje ejercido desde los sucesivos gobiernos de la Comunidad de Madrid sobre el conjunto de GAL que operan en la región, ya que todos ellos vienen trabajando desde hace años en las mismas líneas de intervención. A través del acceso a las subvenciones, desde la Comunidad de Madrid se ha ido direccionando sutilmente la labor de estos grupos hasta fijar su campo de actuación en las tres grandes áreas citadas

En el caso de Galsinma, la evolución que ha seguido cada una de ellas a lo largo de los últimos quince años ha sido desigual, tanto por el volumen de inversión gestionado como por el número de programas implementados. Así, el área de desarrollo rural y cooperación es la más importante en cuanto a número de programas gestionados, ya que desde la creación de Galsinma el grupo ha participado en Leader II, Leader + Proder II, y el Programa de Cooperación Interterritorial y Transnacional de la Red Rural Nacional, como por volumen de inversión.

Las dos fases de Leader, la de Proder II y la actual Estrategia de Desarrollo Rural asociada al PDR de la C. de Madrid han supuesto una inversión de 22,4 millones de euros, esto es el 50,7% de los 44,2 millones de euros que este grupo ha gestionado en total desde 1995 y hasta 2012 (cuadro 17).

Cuadro 17. Distribución de la inversión total gestionada por GALSINMA según líneas temáticas y programas de inversión, 1995-2010

LÍNEA TEMÁTICA	PROGRAMA	INVERSIÓN TOTAL *	%
Desarrollo Rural y Cooperación Territorial	<i>I.C. Leader II</i>	5.638,1	12,7
	<i>I.C. Leader +</i>	5.657,8	12,8
	<i>Pr. Proder 2</i>	5.935,9	13,4
	<i>PDR C. de Madrid</i>	5.177,3	11,7
	Total	22.409,2	50,7
Empleo, Formación y Emprendimiento	<i>I.C. Equal</i>	346,0	0,8
	<i>OPEA</i>	391,2	0,9
	Total	737,1	1,7
Nuevas Tecnologías	<i>Red CAPI</i>	20.150,0	45,6
	<i>Red CDI</i>	890,5	2,0
	Total	21.040,6	47,6
Otros	<i>Prom. Turística</i>	50,0	0,1
	Total	50,0	0,1
TOTAL	TOTAL	44.236,8	100

* En miles de euros

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes diversas

En el área de empleo, formación y emprendimiento, Galsinma ha implementado dos programas en la SNM: la iniciativa europea Equal y el programa regional OPEA. Ambos han supuesto una inversión total de algo más de 737 mil euros, cantidad que apenas ha supuesto el 1,7% del total.

No obstante, es necesario indicar que, según conversación mantenida con el gerente del GAL, Galsinma rechazó gestionar otros programas regionales de empleo a los que si han accedido otros grupos, como por ejemplo Aracove (Escuelas Taller; Taller de Empleo; y Programas Experimentales de Empleo), porque tanto la propia gerencia como la Junta Directiva consideraron que era mejor dejar la gestión de los mismos en manos de los ayuntamientos. De esta manera, trataron de evitar posibles conflictos internos derivados de la localización de las inversiones asociadas, vinculadas sobre todo con la prestación de cursos formativos.

Por último, los programas vinculados a las nuevas tecnologías han estado destinados a combatir la brecha digital abierta entre la población y las empresas

comarcales y la población y las empresas localizadas en las ciudades, donde el acceso a estas infraestructuras es más sencillo.

Asimismo, con la implementación de estos programas se ha tratado de abordar una temática que los programas relacionados con el desarrollo rural y la cooperación no contemplaban: la alfabetización digital de la población y de las pequeñas y medianas empresas comarcales.

En este sentido, para acometer este objetivo se ha empleado por un lado el Programa regional de los Centros de Acceso Público a Internet, orientado a la población, y el Programa de los Centros de Difusión de la Innovación, destinado a las empresas de la SNM.

Estos programas han supuesto la segunda mayor inversión gestionada por Galsinma, al ascender su cuantía hasta los 21 millones de euros, es decir, el 47,6% del total. Ahora bien, la mayor parte de esa inversión ha procedido del programa de CAPI's, por cuanto que el mismo ha supuesto una inversión de más de 20 millones de euros en la SNM.

Como se indica unas líneas más arriba, todos estos programas, a los que habría que añadir los dos pequeños proyectos de promoción turística citados en el texto, han supuesto una inversión aproximada de 44,2 millones de euros entre los años 1995 y 2012, cifra que, aunque elevada, se aleja bastante de la administrada por el PAMAM entre 1988 y 2010 que, como se apuntó en el apartado correspondiente, superó los 155 millones de euros.

En resumen, la labor inversora de Galsinma en la SNM ha sido importante desde el punto de vista cuantitativo, si bien podemos concluir que esto no ha sido suficiente para fortalecer la estrategia de desarrollo territorial del grupo, que, aunque goza de una orientación clara hacia el fortalecimiento de la actividad turística, presenta importantes carencias.

La más importante de todas es sin duda la debilidad de las sinergias establecidas entre los diferentes programas implementados. En este sentido, la decisión, adoptada por la dirección y la gerencia del grupo, de “ceder” a los ayuntamientos de la comarca la gestión de la mayor parte de los programas regionales en materia de Empleo, Formación y Emprendimiento para evitar entrar en

conflicto con ellos ha contribuido significativamente al debilitamiento de la estrategia de Galsinma.

Al asumir esta decisión, Galsinma ha perdido el acceso a una fuente importante de recursos y a un conjunto de instrumentos que, bien empleados, podrían haber coadyuvado a fortalecer la estrategia general del grupo hacia la construcción de un turismo de calidad en la zona.

La formación del capital humano es en este sentido uno de los principales handicaps que encuentra el sector en la SNM, y Galsinma, en especial su gerencia, podría haber contribuido a su superación sino hubiese dejado escapar la posibilidad de intervenir en esta materia a través de los programas regionales de empleo citados, así como a través de los programas regionales en materia de nuevas tecnologías.

En definitiva, consideramos que aunque la estrategia de desarrollo de Galsinma presenta una línea de intervención claramente definida hacia el turismo, el grupo, y en especial su gerencia, no ha tenido ni la capacidad ni la destreza suficientes para construir una arquitectura programática encaminada a darle coherencia.

De haber actuado en este sentido, el grupo además habría logrado otro objetivo si cabe más importante: posicionarse convenientemente en el complejo escenario de la gobernanza territorial de la SNM, por cuanto que podría haberse presentado ante el resto de los agentes comarcales con una estrategia de desarrollo claramente definida y cohesionada en torno a la cual movilizar a los socios del grupo.

Capítulo 11.- Agentes y políticas de desarrollo territorial implementadas en la comarca de Las Vegas

1. Introducción

En contraposición al caso de la Sierra Norte de Madrid, en la comarca de Las Vegas no ha existido ningún otro agente territorial con las atribuciones y el ámbito espacial de trabajo del Grupo de Acción Local (GAL) Aracove. Ésta ha sido la primera experiencia de desarrollo territorial que se ha llevado a cabo en una comarca que, como ya hemos señalado con anterioridad, fue diseñada para la implementación de la iniciativa comunitaria Leader II, una iniciativa que dio lugar al mismo tiempo al agente de desarrollo Aracove.

Por todo ello, este GAL ha tenido un amplio campo de actuación libre de toda competencia con otros agentes comarcales que pudieran haber coincidido con él en el desempeño del desarrollo territorial de Las Vegas, evitando así un posible solapamiento en las áreas de actuación o una pugna por el acceso a los recursos. Sólo en los últimos años han aparecido nuevos agentes sociales y económicos, y aunque se hallan todavía en una fase de evolución incipiente, su mera existencia deja entrever las dificultades que ha encontrado Aracove para situarse en el centro de la gobernanza territorial de la comarca.

En este sentido, es necesario destacar el hecho de que al haber sido Aracove la primera entidad dedicada al desarrollo de Las Vegas careció de referentes en su actuación inicial. Además, como veremos en próximos capítulos, este GAL tuvo que empezar a tejer el entramado de relaciones interinstitucionales y socioeconómicas en el seno de una comarca funcional de nueva creación, donde ese tipo de relaciones no existían o, en el mejor de los casos, existían de una manera informal.

En cualquier caso, en el presente capítulo, que se inicia con una breve descripción de la composición actual del GAL y de sus objetivos de desarrollo, se irán desgranando el conjunto de programas y proyectos que Aracove ha gestionado desde 1995 para la consecución de las metas de desarrollo que se había propuesto en el momento de su creación.

En cuanto a la financiación, conviene realizar algunas aclaraciones previas. En primer lugar, la financiación que se menciona en cada uno de los programas aquí citados no siempre se corresponde con la financiación que dentro de los mismos ha gestionado Aracove.

Hay que tener en cuenta que, como muchos otros GAL, Aracove ha participado y participa con otras entidades en proyectos de diversa índole, en los que es complejo determinar la proporción de la financiación final que le ha correspondido en cada uno de ellos (Proyectos de Cooperación Territorial de la Red Rural Nacional). En otras ocasiones, Aracove solo ha participado como entidad colaboradora cediendo sus espacios o distribuyendo la información del programa o proyecto de que se trate entre sus socios o entre los posibles agentes comarcales que pudieran estar interesados en los mismos (Programa regional Hiedra).

Por otra parte, y aunque los gerentes del GAL facilitaron gran parte de la información financiera relativa a los programas que este grupo había gestionado durante la primera década del presente siglo, no fue posible obtener toda la información completa, por lo que hubo que recurrir a fuentes de información alternativas.

En el caso de la iniciativa Leader II se recurrió al Departamento de Proyectos y de Planificación Rural de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos, ya que fue esta institución la encargada de realizar la *Evaluación ExPost en la Comunidad de Madrid*.

La información relativa a Leader + fue facilitada en un primer momento por el Área de Desarrollo Rural de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, si bien el informe que este organismo aportó no cubría las inversiones hasta el cierre de la iniciativa, así que, mediante un rastreo a través de internet, se accedió a la *Evaluación ExPost de Leader + en la Comunidad de Madrid* que realizó una empresa consultora.

En cuanto al Programa Operativo PRODER II fue el Área de Desarrollo Rural de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio quien facilitó la información aunque solo hasta el año 2006.

Asimismo, para los proyectos de cooperación interterritorial y transnacional de la Red Rural Nacional se entró en contacto en varias ocasiones con técnicos del

Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, para que aportasen la parte de la financiación que había gestionado Aracove en cada uno de los proyectos en los que participa el grupo.

La petición fue denegada aduciendo problemas legales derivados de la protección de datos. No obstante, en conversación con la gerencia del grupo informaron que el grueso de la inversión de estos proyectos es gestionado por el grupo coordinador, y que el resto de grupos participantes o no tienen acceso a los fondos o las cantidades gestionadas son mínimas.

En este sentido, se ha optado por generar cuadros financieros en los que se recoge la cuantía total empleada en cada proyecto, no la parte gestionada por Aracove. Esto es así para todos los proyectos de cooperación en los que participa este GAL, excepto para el proyecto *Tajo Vivo*, ya que Aracove fue el grupo coordinador del mismo, por lo que dicha cantidad fue gestionada íntegramente por este GAL.

En lo que se refiere a la financiación relativa a los programas regionales de empleo y formación y de nuevas tecnologías, se solicitó esta información directamente al GAL. Aunque inicialmente se nos comunicó que dicha información nos sería facilitada esto no fue así, por lo que se tuvo que realizar un rastreo a través del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid desde el año 2002 y hasta el año 2010, para completar esta información. Dado el volumen de la búsqueda se utilizó el buscador que la versión digital de dicho Boletín ofrece, introduciendo para ello palabras clave.

A través de este método se accedió a una importante cantidad de información que no obstante estaba incompleta, por lo que se decidió contactar en una segunda ocasión con la gerencia del grupo. En esta ocasión, la respuesta fue positiva, por lo que se pudo completar la información con la ayuda de la gerencia de Aracove.

En este sentido, debemos aclarar que en aquellos años en los que no existió financiación, porque el GAL no aspiró a ella o porque no le fue concedida o porque el programa en cuestión se extinguió, lo hemos representado mediante el símbolo “---”.

Finalmente, para el resto de programas se ha realizado el rastreo de la información a través de internet, utilizando para ello los motores de búsqueda más convencionales.

En cualquier caso, los datos aportados permiten dimensionar la labor que Aracove ha realizado en la comarca de Las Vegas en estos últimos quince años, así como las áreas de inversión y de actuación preferentes para este grupo.

2. El Grupo de Acción Local Aranjuez-Comarca de Las Vegas (ARACOVE) y su papel como agente comarcal de desarrollo

2.1.- Origen y objetivos de ARACOVE

El Grupo de Acción Local Asociación de Desarrollo Rural Aranjuez-Comarca de las Vegas (Aracove) se constituyó el 29 de septiembre de 1995 (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, 2011), *ex profeso* para la gestión de la iniciativa comunitaria Leader II.



El GAL se constituyó, junto a otro dos GAL más en la Comunidad de Madrid, el Consorcio Sierra Oeste de Madrid y el Consorcio Sierra Norte de Madrid, a iniciativa de la Consejería de Economía del gobierno regional, a través de la Dirección General de Agricultura.

Aracove fue creado bajo la forma jurídica de una asociación sin ánimo de lucro y personalidad jurídica propia. Desde su origen ha estado integrado por los 23 municipios que dan forma a la comarca de las Vegas, a los que además se han ido sumando a lo largo de sus más de quince años de historia, organismos y organizaciones privadas radicadas en los diferentes municipios de la comarca, así como en otras partes de la región, especialmente de la ciudad de Madrid. Estas entidades forman parte del mundo empresarial, financiero, sindical o asociativo.

Más allá de la composición de Aracove, este GAL se ha fijado un conjunto de objetivos de desarrollo generales y específicos que intentan cumplir mediante la implementación de diversos programas y planes.

En este sentido, la finalidad última que persigue el GAL Aracove es el establecimiento de un modelo de desarrollo rural sostenible y armónico en la

comarca de las Vegas. Para cumplir con esta meta, la asociación ha establecido una serie de objetivos generales en torno a los cuales se estructura su estrategia de desarrollo. Estos ejes son los siguientes:

- Aumentar la **competitividad** de los diferentes sectores económicos y de los recursos locales de la comarca
- Fomentar la compatibilidad del desarrollo comarcal con el **medioambiente**
- Mejorar la **calidad de vida** del territorio
- Potenciar la **diversificación** de la economía local

Estos objetivos generales se desarrollan, a su vez, a través de un conjunto de objetivos específicos destinados a resolver tanto las deficiencias y problemáticas presentes en el territorio, como a aprovechar los puntos fuertes detectados en el mismo. Dichos objetivos específicos son los siguientes:

- Consolidar la **agricultura como medio de vida rentable** en la comarca:
 - Desarrollo de iniciativas que apoyen al sector agrario, contribuyendo a mejorar la formación de la mano de obra, a modernizar las estructuras agrarias y a abrir nuevas vías de comercialización para sus productos
 - Apoyo a la incorporación y/o consolidación de jóvenes agricultores
- Mejorar la **calidad de vida** en las zonas rurales:
 - Prestación de servicios básicos para la economía y la población rural
 - Instalación y modernización de infraestructuras y equipamientos que mejoren la calidad de vida en el territorio
 - Recuperación y conservación de ferias y tradiciones
- Conservar y poner en valor el **patrimonio rural** de la comarca:

- Poner en valor y promocionar el patrimonio rural, el patrimonio natural, el patrimonio socio-cultural y arquitectónico y los productos locales ligados a la tierra
- Recuperación y promoción de actividades complementarias a la agraria y oficios artesanos
- **Diversificar la economía rural.**
 - Fomentar la creación o consolidación de microempresas
 - Consolidar las empresas artesanales y de economía familiar
 - Fomentar el desarrollo de un turismo rural de calidad, aprovechando el mercado potencial que supone la cercanía a la capital
- **Valorización de los productos agroalimentarios locales y dinamización de la industria agroalimentaria comarcal.**
 - Aprovechar mejor la riqueza de los recursos agrarios comarcales mediante la modernización y mejora de las empresas del sector y la creación y consolidación de puestos de trabajo que fijen a la población en el territorio y dinamicen y desarrollen la economía local.
- **Promover las sinergias entre los diferentes sectores de la economía comarcal.**
 - Fomentar las sinergias positivas entre los distintos sectores de la economía comarcal;
 - Fomentar el asociacionismo tanto en sectores productivos como en el resto de agentes que operen en la comarca;
 - Cooperación entre diferentes agentes de características similares a las de la comarca.
- **Informar y formar a los agentes económicos y sociales** vinculados con el desarrollo económico de la Comarca.
 - Formación necesaria para la diversificación de la economía rural dirigida a los diferentes agentes económicos de la comarca.

- Propiciar el **acceso de los jóvenes y mujeres al mercado de laboral** y favorecer la igualdad de oportunidades
- Incentivar los proyectos que favorezcan la **protección medioambiental** del territorio.
 - Puesta en valor de la importancia del agua en el territorio, caracterizada por la presencia de los tres ríos que surcan la comarca y la confieren una personalidad diferenciadora.
- Apostar por la **Innovación Tecnológica** en el tejido socio-económico de la Comarca

2.2. Principales programas de desarrollo implementados por ARACOVE entre 1995 y 2012

Para la consecución del modelo de desarrollo rural sostenible y armónico que Aracove pretende para la comarca de las Vegas, el GAL ha implementado diversos programas desde su origen, programas que pueden ser agrupados en torno a cuatro grandes líneas temáticas: Desarrollo Rural y Cooperación Territorial; Empleo, Formación y Emprendimiento; Nuevas Tecnologías; y Otros (figura 1).

Entre los primeros destacan la *iniciativa comunitaria Leader* en sus fases II y Plus, desarrollada entre los años 1995 y 2006. Otro de los programas gestionados por Aracove dentro de esta línea fue la segunda fase del *Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales-PRODER II*, entre 2000 y 2006. En la actualidad Aracove está implementando el *Eje 4 (LEADER)* del *Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid*. Asimismo, el GAL Aracove también está participando en tres proyectos de Cooperación Interterritorial y Transnacional en el marco del *Programa de la Red Rural Nacional 2007-2013*: *Itínere 1337*; *Ruralaqua*; *Tajo Vivo*.

Entre los programas de Empleo, Formación y Capacitación Laboral destacan la iniciativa europea *Equal (2004-2006)*, así como los siguientes programas regionales puestos en marcha: *Programas Experimentales de Empleo*; *Programa de Orientación Profesional para el Empleo y asistencia para el Autoempleo (OPEA)*; *Programa Escuela Taller*; *Programa Taller de Empleo* . Actualmente, el GAL está

participando en el proyecto *Red Hiedra para mujeres emprendedoras del ámbito rural*, coordinado por la Escuela de Estudios Superiores ESIC y promovido por la Consejería de Empleo y Mujer de la Comunidad de Madrid.

Figura 1. Programas de Desarrollo implementados por ARACOVE según líneas temáticas, 1995-2010

LÍNEA TEMÁTICA	PROGRAMA
Dº Rural y Cooperación Territorial	<i>I.C. Leader II</i>
	<i>I.C. Leader +</i>
	<i>Pr. Operativo Proder 2</i>
	<i>PDR C. de Madrid</i>
	<i>Red Rural Nacional</i>
Empleo, Formación y Emprendimiento	<i>I. C. Equal</i>
	<i>Pr. Experimentales de Empleo</i>
	<i>OPEA</i>
	<i>Escuelas Taller</i>
	<i>Taller Empleo</i>
Nuevas Tecnologías	<i>CAPI</i>
	<i>CDI</i>
	<i>Plan Avanza2</i>
	<i>Dependen-Tic</i> <i>E-Domina-Tics</i>
Otros	<i>Proy. Ambiental</i>
	<i>Est. de Mercado</i>
	<i>Prom. Turística</i>

Fuente: elaboración propia

En relación a las Nuevas Tecnologías Aracove se encargó de poner en marcha y de gestionar el programa regional de creación de *Centros de Acceso Público a Internet* (CAPI) en la comarca de las Vegas. Asimismo, este GAL también gestiona un *Centro de Difusión de la Innovación* y ha implementado el *Proyecto Dependen-Tic. La gestión de la Ley de Dependencia desde la Administración Local* y el *Proyecto E-Domina-Tic-S*, en el marco del Plan Avanza2 del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Finalmente, bajo la categoría genérica de Otros Proyectos hemos agrupado una serie de proyectos diversos que ha gestionado Aracove y cuya temática va desde la promoción turística de la comarca a los estudios de mercado.

2.2.1. Programas orientados al desarrollo rural y la cooperación territorial

a) Iniciativa Comunitaria Leader II

La iniciativa comunitaria Leader ha sido fundamental para Aracove, por cuanto que su aparición está unida a la iniciativa europea tal y como ya hemos indicado. Además, aunque con el paso del tiempo Aracove ha ido gestionando otros programas de diversa índole, Leader ha supuesto un apoyo fundamental a la labor de este grupo, tanto por la cuantía económica que ha llevado implícita, como por la renovación y actualización metodológica y discursiva a la que Aracove se ha visto empujada por la propia evolución general de la iniciativa a nivel europeo.

Cuadro 1. Distribución de la inversión realizada durante la iniciativa comunitaria LEADER II por ARACOVE según procedencia, 1994-1999

ORIGEN FINANCIACIÓN	ARACOVE		C. de MADRID	
	Total*	%	Total*	%
INVERSIÓN PÚBLICA	3.427,9	52,8	7.901,7	51,6
INVERSIÓN PRIVADA	3.065,1	47,2	7.416,9	48,4
TOTAL	6.492,9	100	15.318,7	100
TOTAL/C. de Madrid	-----	42,4	-----	100

* En miles de euros

Fuente: Elaboración propia a partir de ETSIA, Dpto de Proyectos y Planificación Rural (2001)

En este sentido, durante Leader II Aracove llevó a cabo inversiones por valor de 6,5 millones de euros, que sirvieron para poner en marcha 139 proyectos. Esta inversión supuso el 42,4% de la realizada en la Comunidad de Madrid durante esta segunda fase de la iniciativa europea, con lo que Aracove se convirtió en el GAL madrileño que mayor financiación gestionó (cuadro 1).

El origen de la inversión realizada fue mayoritariamente público, por cuanto que las distintas administraciones emplearon algo más de 3,4 millones de euros, es decir, el 52,8% de la financiación total de Leader II en la comarca de las Vegas. La iniciativa privada aportó unos 3 millones de euros en la comarca de las Vegas

durante Leader II, lo que supuso el 47,2% de la financiación total gestionada por Aracove. Ese porcentaje quedó ligeramente por debajo del valor medio registrado para el conjunto de la Comunidad de Madrid, donde la inversión privada alcanzó el 48,4% del total regional.

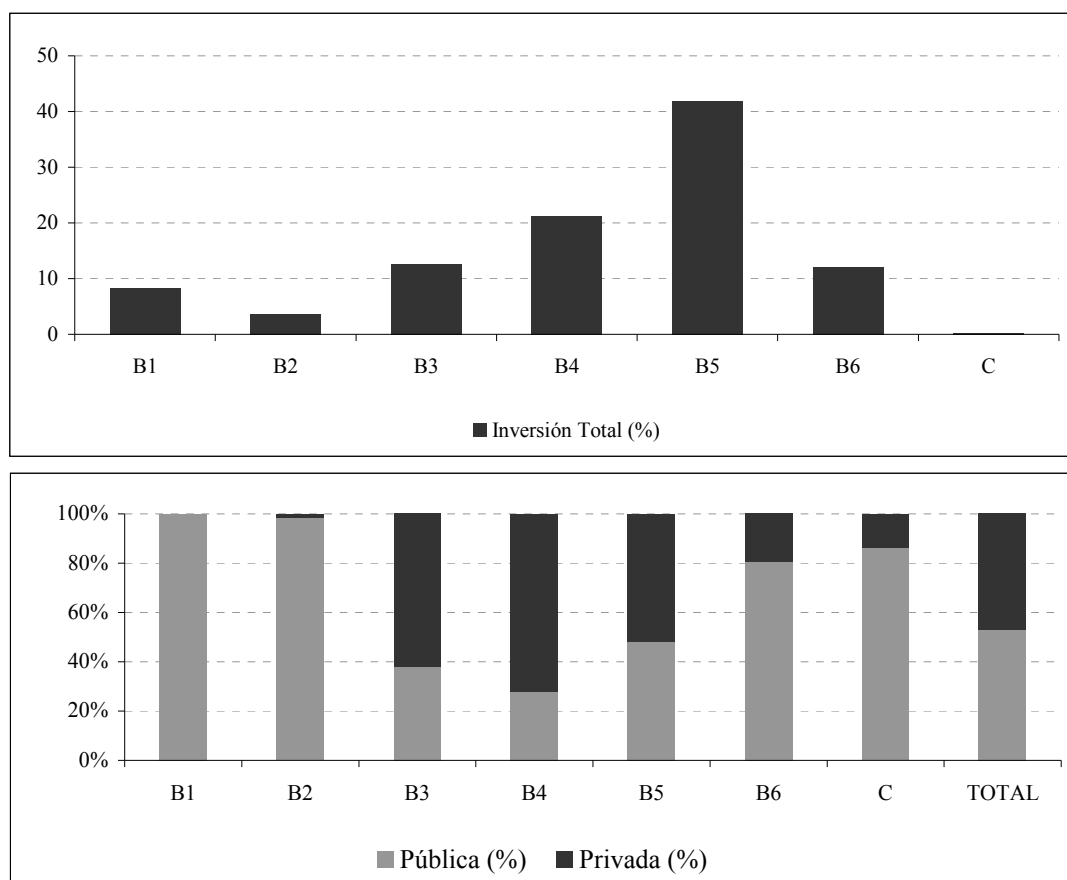
Los GAL debían emplear el presupuesto de Leader II para poner en marcha proyectos enmarcados en el siguiente conjunto de medidas:

- **A: Adquisición de capacidades**
- **B: Programa de Innovación Rural (PIR)**
 - *B1: Apoyo Técnico del GAL*
 - *B2: Formación Profesional*
 - *B3: Turismo*
 - *B4: Pymes y artesanía*
 - *B5: Comercialización de la Producción Agraria*
 - *B6: Medioambiente y Patrimonio*
- **C: Cooperación transnacional**

El grueso de la inversión se dedicó a desarrollar la medida B: *Programa de Innovación Rural* (PIR), que absorbió 6,5 millones de euros, el 99,7% del total, mientras que la medida C: *Cooperación*, concentró solo el 0,3% de la financiación, unos 17,5 mil euros.

Dentro del PIR, **Aracove destinó la mayor parte de la inversión a la medida B5: *Valorización y Comercialización de la Producción Agraria***. En total se invirtieron unos 2,7 millones de euros, el 41,8% de la inversión final realizada por Aracove para Leader II, que se materializaron a través de 54 proyectos. El grueso de esta financiación, esto es el 51,7%, unos 1,4 millones de euros, fue aportado por la iniciativa privada, mientras que el 48,3% restante, es decir, 1,3 millones de €, tuvo un origen público (figura 2).

Figura 2. Distribución de la inversión realizada por ARACOVE según medidas subvencionables y fuente de financiación de la iniciativa Leader II, 1994-1999



Fuente: ETSIA, Dpto de Proyectos y Planificación Rural. (2001)

El resto de la inversión realizada por Galsinma durante esta segunda etapa de Leader se distribuyó ordenadamente por medidas de la siguiente manera:

- Medida B4: PYMES Locales y Artesanos. Los 12 proyectos realizados alrededor de esta medida aglutinaron el 21,2% de la inversión total, 1,37 millones de €, siendo la iniciativa privada la que asumió la mayor parte del gasto, unos 993 mil euros que supusieron el 72,2% del gasto final de esta medida
- Medida B3: Turismo Rural. Los 5 proyectos realizados en torno a esta medida absorbieron 816 mil euros, esto es el 12,6% del total. La distribución de esa inversión entre el sector público y el sector privado

refleja un mayor aporte del segundo, con un 62 % (506 mil €) del total frente al 38 % invertido por el primero (309 mil €).

- Medida B6: Conservación y Mejora del Medio Ambiente. Los 23 proyectos financiados bajo esta medida supusieron un 12,1% de la inversión final del Leader II, aproximadamente 788 mil euros, siendo el sector público el que realizó un mayor esfuerzo económico al sufragar el 80,5% de la inversión, esto es 634 mil €.
- Medida B1: Apoyo Técnico al Desarrollo. La inversión realizada en torno a los 21 proyectos realizados con esta medida alcanzó los 538 mil euros, que supusieron el 8,3% de la inversión total. Esta medida fue financiada íntegramente por las administraciones públicas.
- Medida B2: Formación Profesional. Se realizaron 19 proyectos que contaron con una inversión de 239 mil euros, el 3,7% del total. El sector público aportó el 98,5% de esa cantidad, es decir, 236 mil euros.

Con un carácter residual los proyectos vinculados a la Medida C: *Cooperación*, apenas alcanzaron el 0,3% de todo lo invertido durante Leader II por Aracove, unos 17,5 mil euros, que sirvieron para financiar 5 proyectos. El 86,3% de esa inversión, unos 15 mil euros, procedió del sector público.

b) Iniciativa Comunitaria Leader +

En la siguiente fase de Leader, esto es en Leader +, la inversión que Aracove realizó en la comarca de las Vegas aumentó hasta los 10,4 millones de euros, que se emplearon para la realización de 143 proyectos.

Respecto a Leader II, esta inversión supuso un incremento del gasto en 3,9 millones de euros, lo que situó de nuevo a Aracove como el GAL de la Comunidad de Madrid con mayor peso en cuanto a volumen de financiación, dado que gestionó el 43,8% de la financiación total invertida en la región (cuadro 2).

Cuadro 2. Distribución de la inversión realizada durante la iniciativa comunitaria LEADER + por ARACOVE según procedencia, 2000-2006

ORIGEN FINANCIACIÓN	ARACOVE		C. de MADRID	
	Total*	%	Total*	%
INVERSIÓN PÚBLICA	5.335,3	51,4	11.697,8	49,3
INVERSIÓN PRIVADA	5.054,0	48,6	12.027,0	50,7
TOTAL	10.389,3	100	23.724,80	100
TOTAL/C. de Madrid	-----	43,8	-----	100

* Inversión certificada por Aracove a 31-12-2008
Fuente: Quasar Consultores, 2009

Según el origen de esta financiación, la administración pública aportó el 51,4% de los recursos, es decir, 5,3 millones de euros, frente al 48,6% invertido por los agentes privados, esto es 5,1 millones de euros.

Por otro lado, como ya indicamos en el capítulo anterior dedicado a los programas y proyectos gestionados desde Galsinma, Leader + se organizó en torno a dos Ejes. El primero estaba orientado a la materialización de una **Estrategia de Desarrollo**, diseñada alrededor de uno o varios temas aglutinantes, mientras que el segundo estaba dedicado a la **Cooperación**.

Tanto el primero como el segundo de estos ejes se estructuraron en función de las siguientes medidas:

- Eje 1: Estrategia de Desarrollo

- *Medida 101: Adquisición de competencias*
- *Medida 102: Gastos de funcionamiento*
- *Medida 103: Servicios a la población*
- *Medida 104: Patrimonio natural*
- *Medida 105: Valorización de productos locales agrarios*
- *Medida 106: PYMES y servicios*
- *Medida 107: Valorización del patrimonio cultural arquitectónico*
- *Medida 108: Turismo*

- *Medida 109: Otras inversiones*
- *Medida 110: Formación y empleo*
- **Eje 2: Cooperación**
 - *Medida 201: Cooperación interterritorial*
 - *Medida 202: Cooperación transnacional*

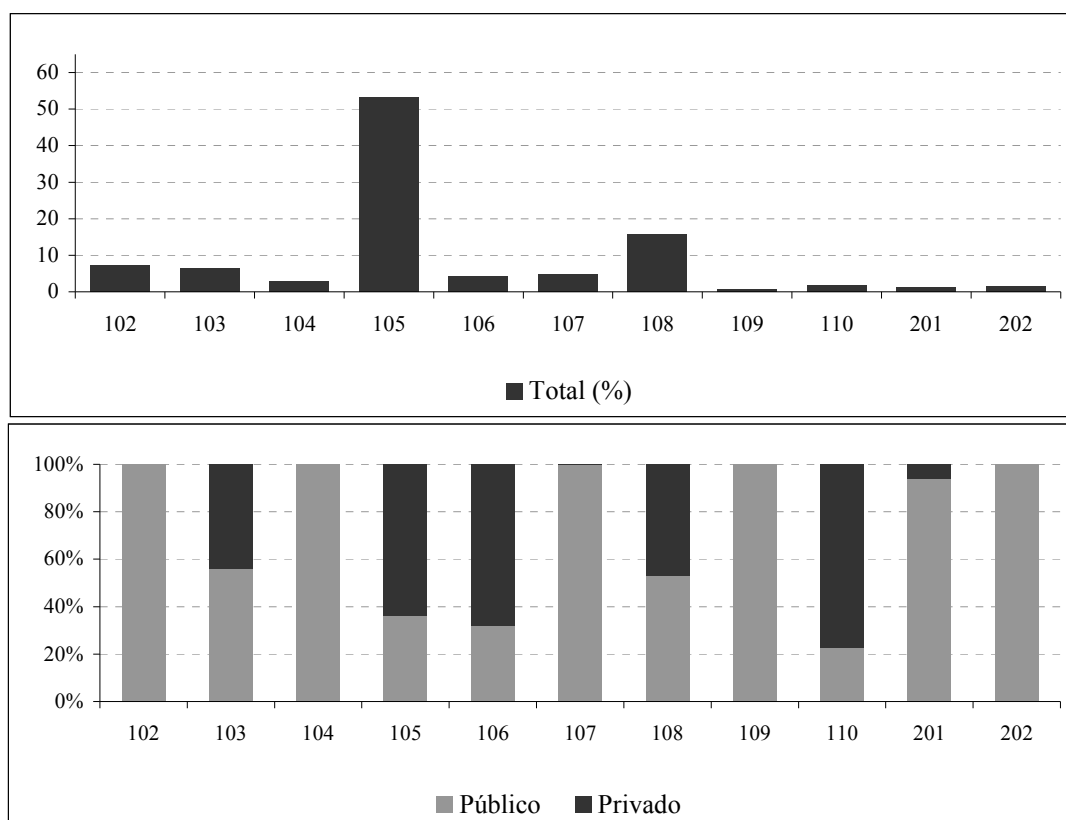
Asimismo, la Comisión estableció seis *temas aglutinantes* o *unificadores* destinados a servir como argumento integrador para las inversiones a realizar en el marco de la Estrategia de Desarrollo local –Capítulo 1-. En este sentido, desde el *Programa Iniciativa Leader + para la Comunidad de Madrid*, elaborado por el gobierno regional, se seleccionaron 4 de esos temas para que cada GAL eligiese uno o varios, y orientasen las inversiones en función de sus respectivas elecciones.

Los cuatro temas aglutinantes elegidos para la Comunidad de Madrid fueron:

- *Uso de nuevos conocimientos y tecnologías con el fin de incrementar la competitividad de los productos y servicios locales*
- *Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales*
- *Valorizar los productos locales facilitando el acceso al mercado de las pequeñas estructuras de producción mediante actuaciones de tipo colectivo*
- *Valorización de los recursos naturales y culturales incluidas la pertenecientes a la Red Natura 2000*

Aracove seleccionó tres aspectos aglutinantes: la *Valorización de los productos locales*; la *Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales*; y la *Valorización de los recursos naturales y culturales incluidas la pertenecientes a la Red Natura 2000*. El GAL destinó el 97,3% de su financiación a las medidas del Capítulo 1, es decir, 10,1 millones de euros, quedando el 2,7% restante destinado al Capítulo 2 de Cooperación, unos 280 mil euros.

Figura 3. Distribución de la inversión realizada por ARACOVE según medidas subvencionables y fuente de financiación de la iniciativa Leader +, 2000-2006



* Inversión certificada por Aracove a 31-12-2008

Fuente: Quasar Consultores, 2009

En este sentido, las inversiones realizadas en el Eje 1 muestra que el GAL orientó su estrategia fundamentalmente hacia el tema aglutinante relacionado con la *Valorización de los productos locales*. De hecho, **la medida que mayor inversión absorbió fue la medida 105 de Valorización de los Productos Locales Agrarios**, en torno a la cual se concentró el 53,2% de la inversión total, esto es 5,5 millones de euros. La mayor parte de este gasto fue cubierta por el sector privado, que asumió el 64% de la financiación de esta medida, esto es 3,5 millones de euros (figura 3).

El resto de la inversión realizada por Galsinma durante esta segunda etapa de Leader se distribuyó ordenadamente por medidas de la siguiente manera:

- Medida 108: Turismo. Los 17 proyectos que se realizaron alrededor de esta medida acapararon el 16% de la inversión total, 1,6 millones de euros. El 53% de la inversión procedió del sector público, unos 873 mil euros.
- Medida 102 de *Gastos de gestión, funcionamiento administrativo y asistencia pública* absorbió el 7,4% del gasto, unos 766 mil euros que fueron asumidos íntegramente por el sector público. Se realizaron 41 proyectos
- Medida 103, de *Servicios a la Población* concentró el 6,4% de la inversión, esto es 661 mil euros, el 56% de la cual fue aportada por el sector público. Se realizaron 8 proyectos
- Medida 107 de *Valorización del Patrimonio Cultural y Arquitectónico* acaparó el 4,9% de la inversión, 512 mil euros que fueron aportados totalmente por el sector público. Se realizaron 9 proyectos
- Medida 106 de *Fomento de las PYMES y Servicios* concentró una inversión de 430 mil €, es decir, el 4,1% de la financiación total. El 68% de este gasto procedió del sector público. Se realizaron 5 proyectos
- Medida 104 de *Valorización del Patrimonio Natural* concentró el 2,9% de la financiación total, es decir, 301 mil euros que procedieron en su totalidad del sector público. Se realizaron 2 proyectos
- Medida 110 de *Formación y Empleo* supuso el 1,8% del gasto certificado de este eje 1, lo que suponen 190 mil euros, el 77% de los cuales procedió del sector privado. Se realizaron 7 proyectos
- Medida 109 orientada a *Otras inversiones* concentró el 0,6% de la inversión, esto es unos 66 mil euros, procedentes íntegramente del sector público. Se realizaron 5 proyectos.

Imagen 1. Escuela Infantil en el municipio de Belmonte de Tajo subvencionado por ARACOVE a través de la iniciativa LEADER +



Fuente: Foto del autor

Tal y como ya indicábamos en el capítulo anterior dedicado a Galsinma, el *Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales-PRODER* constituyó un programa nacional de desarrollo rural, co-financiado por la UE y diseñado y aplicado en España a lo largo de dos fases: PRODER I, entre 1996 y 1999; y PRODER II entre 2000 y 2006.

Durante la primera fase de implementación de este programa la Comunidad de Madrid quedó fuera de su ámbito de aplicación, por cuanto que PRODER I sólo se aplicó en las regiones objetivo 1, y las áreas rurales de la región madrileña estaban incluidas en el objetivo 5b.

Como se señaló unas líneas más arriba, el Capítulo 2: *Cooperación* absorbió el 2,7% del gasto realizado por Aracove en Leader +, es decir, unos 280 mil euros, de los cuales 165 mil euros se orientaron hacia la cooperación transnacional y 114 mil euros a la cooperación interterritorial. En ambos casos se ejecutaron 4 proyectos.

Imagen 2. Proyecto subvencionado por ARACOVE con Leader + en empresa productora y exportadora de vinagre en Aranjuez



Fuente: Foto del autor

En resumen, la iniciativa Leader en sus dos fases ha supuesto una inversión en la comarca de Las Vegas de 16,8 millones de euros, convirtiéndose así en el programa que mayor financiación ha aportado a este territorio.

c) Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales-PRODER II

Sin embargo, durante la segunda fase de PRODER se modificaron algunos aspectos, entre ellos el relativo a las zonas elegibles que se ampliaron a todas las áreas rurales del país. De esta manera, la región de Madrid disfrutó de 6 programas PRODER II que fueron desarrollados por otros tantos GAL, entre los que se encontraba Aracove.

PRODER II estuvo regulado por el *Reglamento (CE) 1257/99, sobre ayudas al Desarrollo Rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrarias*.

En dicho Reglamento se establecían los objetivos que guiaron a este programa y que se corresponden con los siguientes:

- Desarrollo endógeno y sostenido del medio rural
- Fortalecimiento y diversificación económica del medio rural
- Mantenimiento de la población en espacios rurales
- Elevación de las rentas y del bienestar social de los habitantes rurales
- Conservación del espacio y de los recursos naturales

Para el logro de los mismos, el programa se estructuró en torno a las siguientes 6 medidas:

- *Medida 1: Inversiones colectivas promovidas por Agrupaciones de Agricultores.*
- *Medida 2: Establecimiento de servicios de sustitución y de asistencia a la gestión de explotaciones agrarias mediante Agrupaciones de Agricultores.*
- *Medida 3: Renovación y desarrollo de los pueblos y conservación del patrimonio rural.*
- *Medida 4: Diversificación de actividades económicas en el ámbito agrario y afines..*
- *Medida 5: Fomento del turismo y del artesanado.*
- *Medida 6: Comercialización de productos agrícolas de calidad.*

Aracove llevó a cabo actuaciones vinculadas con las medidas 1, 3, 4, 5 y 6, que sirvieron de complemento a las inversiones realizadas por el grupo a través de la iniciativa Leader. Tal y como acabamos de indicar, los proyectos desarrollados a partir de Leader II y Plus se centraron fundamentalmente en la valorización y

comercialización de los productos agrarios de la comarca, a través del fomento de una industria agroalimentaria local.

En este sentido, Aracove pretendió que las ayudas PRODER sirviesen para dinamizar otros sectores económicos de las Vegas, en especial el turismo (Medida 5). Para ello, impulsó proyectos productivos vinculados a la creación de una oferta turística amplia y diversificada, pero sobre todo centró sus esfuerzos en la renovación y puesta en valor del entorno rural en el cual habría de desarrollarse la actividad turística.

Imagen 3. Subvención concedida por ARACOVE con Proder 2 a alojamiento rural en Titulcia



Fuente: Foto del autor

El cuadro financiero muestra que Aracove gestionó una inversión total de 4,2 millones de euros que se materializaron en 84 proyectos. Esta cantidad supuso el 22,1% de todo el presupuesto invertido en la Comunidad de Madrid dentro de este programa (cuadros 3 y 4). Por fuente de financiación, el peso de la inversión recayó sobre el sector público que aportó el 59% del total gestionado por el GAL, esto es 2,5

millones de euros, mientras que el sector privado realizó una aportación de 1,7 millones de euros, el 41% restante.

Cuadro 3. Distribución de la inversión realizada durante el programa PRODER II por ARACOVE según procedencia, 2002-2006

ORIGEN FINANCIACIÓN	ARACOVE		C. de MADRID	
	Total*	%	Total*	%
INVERSIÓN PÚBLICA	2.487,3	59,0	10.705,3	56,2
INVERSIÓN PRIVADA	1.728,4	41,0	8.328,4	43,8
TOTAL	4.215,7	100	19.033,66	100
TOTAL/C. de Madrid	-----	22,1	-----	100

* En miles de euros

Fuente: Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, 2006b

El resto de la inversión y de los proyectos realizados por Galsinma con Proder II se distribuyó por medidas de la siguiente manera:

- Medida 3: *Renovación y desarrollo de los pueblos y conservación del patrimonio rural*. Los 46 proyectos acometido en torno a esta medida sumaron una inversión de 1,6 millones de euros, es decir el 38,6% del total.
- Medida 4: *Diversificación de las actividades económicas*. Los 8 proyectos realizados supusieron una inversión de 640 mil euros, esto es el 15% del gasto total
- Medida 6: *Comercialización de productos agrícolas de calidad*. Los 86 mil euros invertidos en esta medida, el 2% de la inversión total, se materializaron en 14 proyectos
- Medida 1: *Inversiones colectivas promovidas por Agrupaciones de Agricultores*. Esta medida contó con una financiación de 28 mil euros, el 1,1% del total, con los que se realizaron 2 proyectos.

Cuadro 4. Distribución total y porcentual de los proyectos y de la financiación realizados por ARACOVE en el marco del Programa PRODER II según medidas subvencionables, 2002-2006

Medidas	Financiación		Proyectos	
	Total*	%	Total	%
Medida 1	29,0	0,7	2	2,4
Medida 3	1.633,5	38,6	46	54,8
Medida 4	640,4	15,1	8	9,5
Medida 5	1.826,6	43,1	14	16,7
Medida 6	86,3	2,0	14	16,7
TOTAL	4.215,7	100	84	100

* En miles de euros

Fuente: Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, 2006b

En definitiva, y tal como ya hemos indicado, el Programa PRODER fue utilizado por Aracove para diversificar sus líneas preferentes de inversión, de tal forma que con Leader se potenciaron los proyectos orientados a la transformación artesanal y la comercialización de la producción agraria local, mientras que con Proder se potenciaron las actividades turísticas.

d) Programa de Desarrollo Rural (PDR) de la Comunidad de Madrid

En el actual periodo de programación, la Política de Desarrollo Rural Europea (PDRE) se implementa a través de un enfoque estratégico, que se articula a partir de cuatro ejes, dentro de cada uno de los cuales se incluyeron un conjunto de medidas. De esta manera, los ejes y medidas propuestos constituirán el marco general del desarrollo rural europeo, el cual se irá concretando con mayor precisión a medida que la programación estratégica desciende de escala y se aproxima a los territorios concretos.

Los 4 ejes prioritarios establecidos por la UE son los siguiente:

- Eje 1: Aumento de la competitividad del sector agrícola y del sector forestal

- Eje 2: Mejora del medio ambiente y del entorno rural
- Eje 3: Calidad de vida en zonas rurales y diversificación de la economía rural
- Eje 4: Método Leader

En el capítulo precedente, dedicado a analizar la labor de Galsinma en la gestión de diversos programas y proyectos de desarrollo, ya se realizó una detallada descripción sobre la arquitectura institucional y procedimental que resulta de la aplicación del enfoque estratégico a la PDRE durante el actual periodo de programación, por lo que ésta no se repetirá de nuevo.

En este sentido, las líneas que siguen están centradas en exponer las medidas y actuaciones en las que se articula la *Estrategia de Desarrollo Territorial para la Comarca de Las Vegas 2007-2013* (Aracove, 2010b), así como para hacer públicas las inversiones que, en el marco de dicha estrategia, ha realizado el GAL hasta marzo de 2012.

La Estrategia de Desarrollo elaborada para la comarca de Las Vegas se articula en las siguientes medidas y actuaciones:

- Eje 1
 - Medidas 12: *Reestructuración y desarrollo del potencial físico y de fomento de la innovación*
 - Medida 123: *Aumento del valor añadido de los productos agrícolas y forestales*
 - Actuación 1231: *Creación y modernización de microempresas agroalimentarias*
- Eje 3
 - Medidas 31: *Diversificación de la economía rural*
 - Medida 311: *Diversificación hacia actividades no agrícolas*
 - Actuación 3111: *Proyectos para la creación y revalorización de productos locales*

- Actuación 3112: *Proyectos de gestión y reutilización de residuos procedentes de la agricultura y de la ganadería*
- Actuación 3113: *Proyectos encaminados a la enseñanza y exposición de las actividades del campo y similares*
- Actuación 3114: *Recuperación de explotaciones agrarias con fines turísticos y divulgativos*
- Actuación 3115: *Apoyo para la creación y desarrollo de nuevos negocios*
- Medida: 312: *Ayudas a la creación y el desarrollo de microempresas con vistas al fomento del espíritu empresarial y al desarrollo de la estructura económica*
 - Actuación 3121: *Apoyo a la creación de microempresas que incorporen las nuevas tecnologías o que supongan nuevas formas de producción, transformación y/o comercialización de su producción*
 - Actuación 3122: *Creación y consolidación de pequeñas empresas y/o microempresas cuyo objetivo principal sea la valorización de una producción local de calidad*
 - Actuación 3123: *Apoyo a la creación de microempresas que presten servicios complementarios a los sectores productivos comarcales*
 - Actuación 3124: *Apoyo a microempresas para rehabilitación, modernización o traslado de empresas ya constituidas a la Comarca de Las Vegas*
- Medida 313: *Fomento de las actividades turísticas*
 - Actuación 3131: *Creación de infraestructuras turísticas a pequeña escala*

- Actuación 3132: *Señalización de entornos de interés turístico y elaboración de rutas temáticas para entidades públicas de carácter local, así como asociaciones o fundaciones*
- Actuación 3133: *Señalización de entornos de interés turístico y elaboración de rutas temáticas para el GAL*
- Actuación 3134: *Ayudas para mejorar la accesibilidad de las infraestructuras turísticas comarcales*
- Actuación 3135: *Ayudas para mejorar las infraestructuras turísticas comarcales para el GAL*
- Actuación 3136: *Ayudas para la creación, modernización o ampliación de infraestructuras turísticas de la comarca*
- Actuación 3137: *Ayudas para creación de proyectos turísticos en la comarca*
- Actuación 3138: *Creación de pequeñas empresas y/o microempresas que ofrezcan servicios turísticos*
- Medidas 32: *Mejora de la calidad de vida en zonas rurales*
 - Medida 321: *Prestación de servicios básicos para la economía y la población rural*
 - Actuación 3211: *Creación o mejora de infraestructuras culturales, naturales y de ocio que mejoren la calidad de vida*
 - Actuación 3212: *Apoyo a entidades públicas de servicios sociales en el medio rural que mejoren la calidad de vida de la población*
 - Actuación 3213: *Apoyo a entidades privadas para la creación de servicios sociales en el medio rural que mejoren la calidad de vida de la población*

- Actuación 3214: *Apoyo a la creación de proyectos piloto que supongan una innovación y la mejora de la calidad de vida en la comarca*
- Actuación 3215: *Dotación de infraestructuras básicas para núcleos rurales de la comarca*
- Actuación 3216: *Difusión y sensibilización a la población de los servicios sociales de la comarca para personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, así como asociaciones o fundaciones o entidades locales*
- Actuación 3217: *Difusión y sensibilización a la población de los servicios sociales de la comarca para el GAL*
- Actuación 3218: *Otras infraestructuras y equipamientos para los núcleos rurales de la comarca*
- Medida 322: *Renovación y desarrollo de poblaciones rurales*
 - Actuación 3221: *Renovación y puesta en valor de elementos singulares en núcleos de la comarca*
 - Actuación 3222: *Renovación y puesta en valor de elementos singulares en núcleos de la comarca para el GAL*
 - Actuación 3223: *Otras infraestructuras y equipamientos para los núcleos rurales de la comarca*
- Medida 323: *Conservación y mejora del Patrimonio Rural*
 - Actuación 3231: *Acciones para el cuidado y restauración del patrimonio cultural y natural*
 - Actuación 3232: *Acciones de mejora de la gestión de los recursos naturales, respetando las políticas medioambientales*

- Actuación 3233: *Estudios técnicos para la recuperación de recursos naturales y patrimoniales (diagnósticos, inventarios, etc.)*
- Actuación 3234: *Estudios técnicos para la recuperación de recursos naturales y patrimoniales para el GAL*
- Actuación 3235: *Fomento del patrimonio natural y de la cultura ecológica*
- Actuación 3236: *Fomento del patrimonio natural y de la cultura ecológica para el GAL*
- Medidas 33: *Formación e información de los agentes económicos que desarrollen sus acciones en los ámbitos cubiertos por el Eje 3*
 - Medida 331: *Formación e información*
 - Actuación 3311: *Difusión y asesoramiento para la utilización de energías alternativas, depuración biológica y gestión de residuos para personas físicas o jurídicas, públicas o privadas*
 - Actuación 3312: *Difusión y asesoramiento para la utilización de energías alternativas, depuración biológica y gestión de residuos para el GAL*
 - Actuación 3313: *Formación y profesionalización del sector turístico, para personas físicas o jurídicas, públicas o privadas*
 - Actuación 3314: *Formación y profesionalización del sector turístico, para el GAL*
 - Actuación 3316: *Formación de la población y en especial de los jóvenes y mujeres en oficios ligados al desarrollo comarcal para personas físicas o jurídicas, públicas o privadas*

- Actuación 3317: *Formación de la población y en especial de los jóvenes y mujeres en oficios ligados al desarrollo comarcal para el GAL*
- Actuación 3318: *Difusión, asesoramiento y formación de los agentes económicos y sociales vinculados al desarrollo de la comarca*
- Actuación 3319: *Apoyo, formación y difusión de las Nuevas Tecnologías para personas físicas o jurídicas, públicas o privadas*
- Actuación 33110: *Apoyo, formación y difusión de las Nuevas Tecnologías para el GAL*
- Actuación 33112: *Itinerarios de inserción laboral para el GAL*
- *Medidas 35: Otras inversiones*
 - *Medida 351: Otras inversiones*
 - Actuación 3511: *Promoción y divulgación del territorio para personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, así como para fundaciones y entidades locales*
 - Actuación 3512: *Promoción y divulgación del territorio para el GAL*
 - Actuación 3513: *Estudios de viabilidad, proyectos y publicaciones sobre recursos locales y comarcales para personas físicas y jurídicas, públicas o privadas*
 - Actuación 3514: *Estudios de viabilidad, proyectos y publicaciones sobre recursos locales y comarcales para el GAL*
 - Actuación 3515: *Apoyo para la implantación de sistemas de gestión de calidad y del medio ambiente*

- Actuación 3516: *Apoyo para la implantación de sistemas de gestión de calidad y del medio ambiente para el GAL*
- Actuación 3517: *Fomento del asociacionismo*
- Medidas 42: *Aumento de la transferibilidad y cooperación entre grupos*
 - Medida 421: *Fomento del intercambio de experiencias y de conocimiento de desarrollo*
 - Actuación 4211: *Transferencia de experiencias y conocimiento entre grupos de la Comunidad de Madrid*
 - Actuación 4212: *Ejecución de proyectos de cooperación entre grupos de la Comunidad de Madrid*
- Medidas 43: *Funcionamiento del GAL*
 - Medida 431: *Funcionamiento del GAL*
 - Actuación 4311: *Gastos de funcionamiento del GAL*

La firma del convenio entre Aracove y la Comunidad de Madrid para la gestión de los fondos asociados a este Programa de Desarrollo se realizó en abril 2010 (IDOM, 2010). Desde entonces y hasta el 31 de marzo de 2012 la inversión total realizada por Aracove ha sido de 4,6 millones de euros, de los cuales 2,8 millones de euros, esto es el 60,7%, corresponden a inversión privada, mientras que los 1,8 millones de euros restantes, el 39,3%, ha procedido del sector privado (cuadro 5).

Aun a pesar de que la inversión privada supera hasta la fecha a la inversión pública, es importante indicar que durante el trabajo de campo la gerencia nos hizo notar las dificultades que están teniendo durante este periodo de programación para encontrar inversores privados, como consecuencia de la crisis económica actual.

Cuadro 5. Distribución de la inversión realizada por ARACOVE mediante la Estrategia de Desarrollo Local para la comarca de Las Vegas, 2010-2012

ORIGEN FINANCIACIÓN	GALSINMA	
	Total*	%
INVERSIÓN PÚBLICA	1.813,7	39,3
INVERSIÓN PRIVADA	2.800,0	60,7
TOTAL	4.613,7	100

* En miles de euros

Fuente: Aracove, 2012

Por otro lado, el cuadro 6 y la figura 4 recogen la distribución de esta inversión por medidas y por fuente de financiación. Hasta marzo de 2012 **la medida que ha concentrado una mayor inversión ha sido la Medida 312 de Creación y desarrollo de microempresas**, por cuanto que ha absorbido un montante total de 1,8 millones de euros, el 39,6% del total. La mayor parte de la inversión ha procedido del sector público, que ha financiado el 68,9% de la misma.

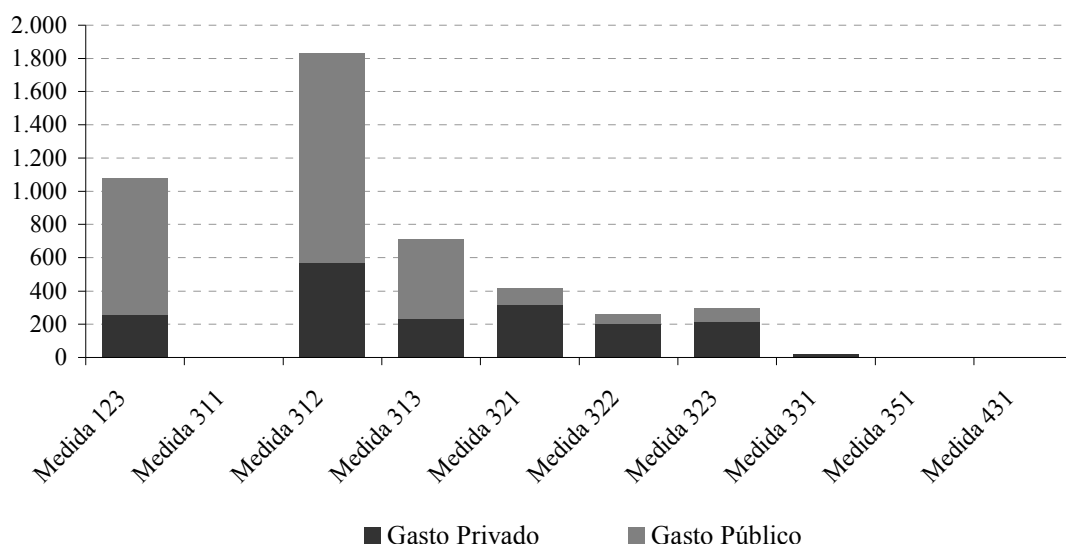
Cuadro 6. Distribución de las inversiones de la Estrategia de Desarrollo Local de la comarca de Las Vegas aplicada por ARACOVE según medidas, 2010-2012

MEDIDAS	GASTO PRIVADO*	GASTO PÚBLICO*	TOTAL*
Medida 123: <i>Competitividad agroalimentaria</i>	257,2	820,2	1.077,4
Medida 311: <i>Diversificación hacia actividades no agrícolas</i>	0,0	0,0	0,0
Medida 312: <i>Creación y desarrollo de microempresas</i>	568,7	1.259,6	1.828,4
Medida 313: <i>Fomento de las actividades turísticas</i>	235,8	477,6	713,4
Medida 321: <i>Servicios básicos a economía y población rural</i>	315,2	102,1	417,3
Medida 322: <i>Renovación y desarrollo de poblaciones rurales</i>	200,5	59,6	260,2
Medida 323: <i>Conservación y mejora del Patrimonio Rural</i>	216,2	80,9	297,1
Medida 331: <i>Formación e información</i>	20,0	0,0	20,0
Medida 351: <i>Otras inversiones</i>	0,0	0,0	0,0
Medida 431: <i>Gastos de funcionamiento y promoción</i>	0,0	0,0	0,0
TOTAL	1.813,7	2.800,0	4.613,7

* En miles de euros

Fuente: Aracove, 2012

Figura 4. Distribución de las inversión de la Estrategia de Desarrollo Local de la comarca de Las Vegas aplicada por ARACOVE según medidas, 2010-2012*



* En miles de euros
Fuente: Aracove, 2012

El resto de la inversión se reparte entre las otras medidas de manera ordenada como sigue:

- Medida 123: *Competitividad agroalimentaria*. Esta medida ha absorbido algo menos de 1,1 millón de euros de inversión, lo que supone el 23,4% del total. La mayor parte de esta financiación ha corrido a cargo de la inversión pública que ha aportado 820 mil euros, esto es el 76%
- Medida 313: *Fomento de las actividades turísticas*. La inversión realizada hasta la fecha en esta medida supera los 713 mil euros, que suponen el 15,5% del total. El 67% de este gasto, 477 mil euros, ha procedido del sector público.
- Medida 321: *Servicios básicos para la economía y la población rural*. En torno ha esta medida se llevan invertidos 417 mil euros, esto es el 9% del total. El 75% de esa inversión, 315 mil euros, tiene su origen en los promotores privados.

- Medida 323: *Conservación y mejora del Patrimonio Rural*. El gasto realizado en esta medida asciende hasta los 297 mil euros, que suponen el 6,4% del total. El 73% de este montante ha procedido de los promotores privados
- Medida 322: *Renovación y desarrollo de poblaciones rurales*. En esta medida se llevan invertidos 260 mil euros, el 5,6% del total, de los cuales 200 mil euros, el 77%, han sido invertidos por los agentes privados.
- Medida 331: *Formación e información*. En torno a esta medida se han invertido 20 mil euros, el 0,4% del total, siendo aportados íntegramente por la iniciativa privada.

La medida 311 de *Diversificación hacia actividades no agrícolas*; la medida 351 dedicada a *Otras inversiones*; y la medida 431 de *Gastos de funcionamiento del GAL*, no han recibido hasta la fecha ninguna inversión.

En definitiva, durante esta nueva fase de Leader, Aracove está poniendo en marcha su Estrategia de Desarrollo Comarcal. En este sentido, y como consecuencia de la crisis económica, el grupo está teniendo dificultades para encontrar inversores privados que acometan proyectos, algo que se deja sentir principalmente en la inexistencia de actuaciones en algunas de las medidas que componen la Estrategia de Desarrollo comarcal.

e) Programa de la Red Rural Nacional: Proyectos de Cooperación Territorial

Como indicamos en el capítulo anterior dedicado a Galsinma, estos proyectos se enmarcan dentro del **Programa de la Red Rural Nacional 2007-2013**, programa que fue elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Basados en la metodología Leader y apoyados en los grupos de acción local seleccionados en España durante el actual periodo de programación, los proyectos implementados tienen como objetivo *aumentar la capacidad de desarrollo de los territorios rurales* (MARM, 2009; BOE, 2009a), mediante el fomento de la cooperación interterritorial y transnacional. Aracove está participando en los siguientes proyectos de cooperación:

- Proyecto Itinere 1337

Este proyecto de cooperación es coordinado por el GAL extremeño Asociación para la Promoción y el Desarrollo Rural de la comarca de Villuercas-Ibores-Jara (APRODERVI) y en el participan 17 GAL de tres comunidades autónomas: Extremadura; Castilla-La Mancha y Madrid.

El objetivo central del proyecto se relaciona con la recuperación de 12 caminos históricos de peregrinación al Real Monasterio de Guadalupe que, localizado en la provincia de Cáceres, fue declarado en 1993 Patrimonio de la Humanidad. Se pretende con este proyecto convertir a cada uno de esos caminos en eco-corredores cultural con capacidad para ordenar el territorio y para servir de motor de desarrollo económico de las diversas comarcas rurales que conectan.

Para la consecución de este objetivo principal, el proyecto se articula alrededor de un Plan Estratégico de Desarrollo cuyos ejes son:

- Eje 1: *Patrimonio cultural y medioambiental*
- Eje 2: *Agua y Recursos Naturales*
- Eje 3: *Cultura y Tradición*
- Eje 4: *Turismo y Promoción*
- Eje 5: *Innovación Tecnológica*
- Eje 6: *Participación ciudadana*
- Eje 7: *Sistemas de Gestión en Red*

El proyecto Itinere cuenta con una financiación de 800.000 €, de los cuales el 50% irá destinado a la fase de Asistencia Técnica y el otro 50% a la ejecución de las medidas del Plan Estratégico, tal y como puede apreciarse en el cuadro 7. Dado que en el momento de redactar estas líneas el proyecto se encontraba todavía en fase de ejecución, no fue posible acceder a la información relativa al número de proyectos, y financiación adscrita a los mismos, que han sido gestionados por Aracove.

Cuadro 7. Distribución de la subvenciones asociadas al Proyecto Itinere 1337 según anualidades y finalidad, 2009-2012

	2009	2010	2011	2012	TOTAL
<i>Asistencia Técnica</i>	200.000	200.000	0	0	400.000
<i>Ejecución</i>	0	0	200.000	200.000	400.000
TOTAL	200.000	200.000	200.000	200.000	800.000

Fuente: BOE 2009b

- Proyecto Ruralaqua. Hidroambiente21

Este proyecto de cooperación transnacional está coordinado por la Asociación de Desarrollo POEDA (León). En él participan quince grupos de acción local ocho españoles, entre los que se encuentra Aracove, y siete de cuatro países europeos: Portugal, Italia, Reino Unido e Irlanda.

Cuadro 8. Distribución de la subvenciones asociadas al Proyecto Ruralaqua, según anualidades y finalidad, 2009-2012

	2009	2010	2011	2012	TOTAL
<i>Asistencia Técnica</i>	300.000	100.000	0	0	400.000
<i>Ejecución</i>	0	0	462.750	0	462.750
TOTAL	300.000	100.000	462.750	0	862.750

Fuente: BOE, 2009b

El objetivo principal de este proyecto es aumentar la sensibilización en los territorios rurales sobre los problemas existentes actualmente en los espacios fluviales, con el fin de fomentar la participación activa de la población local y de las instituciones en la revalorización de los mismos.

El proyecto se desarrollará entre los años 2009 y 2012, contando con una financiación de 862.750 €, de los cuales 400.000 euros irán destinados a la fase de Asistencia Técnica y el resto a la Ejecución de las medidas concretas del proyecto, tal y como puede apreciarse en el cuadro 8. Dado que en el momento de redactar estas líneas el proyecto se encontraba todavía en fase de ejecución, no fue posible

acceder a la información relativa al número de proyectos, y financiación adscrita a los mismos, que han sido gestionados por Aracove.

- Proyecto Tajo Vivo

Este proyecto de cooperación transnacional estaba coordinado por Aracove, y aunque accedió a subvención para la primera fase de Asistencia Técnica, no obtuvo subvención para la segunda de Ejecución del mismo, tal y como se indica en la Resolución de 19 de agosto de 2010, de la S^a de Estado de Medio Rural y Agua.

En el proyecto *Tajo Vivo* participaban once grupos de acción local españoles de las comunidades autónomas de Castilla-La Mancha, Madrid y Extremadura, y cinco portugueses. Su objetivo principal era promover la cooperación y el desarrollo económico, social y medioambiental de los territorios rurales localizados en torno al río Tajo en España y Portugal. Se pretende con ello promover el desarrollo sostenible y mejorar la competitividad de los territorios implicados.

El agua era el elemento vertebrador en torno al cual se pretendían desarrollar acciones vinculadas al turismo, a la puesta en valor y promoción del patrimonio cultural y natural y a crear y potenciar la identidad territorial de estos espacios alrededor del río Tajo y sus afluentes.

El Plan Estratégico de Desarrollo diseñado para la segunda fase tenía en cuenta los siguientes cuatro grandes ejes de intervención:

- Eje 1: Desarrollo económico de los territorios a través de la promoción del turismo sostenible y la dinamización del sector empresarial
- Eje 2: Revalorización medioambiental a través de estudios e inventarios y de la recuperación de espacios naturales
- Eje 3: Recuperación del Patrimonio Cultural a través del inventario de los elementos patrimoniales, la recuperación y la promoción
- Eje 4: *Fortalecimiento institucional en torno al Tajo y su cuenca promoviendo el trabajo en red*

Inicialmente, el proyecto se iba a desarrollar entre los años 2009-2012 aunque, como se ha indicado, sólo ha contado con una financiación de 300.000 euros destinados a sufragar los gastos derivados de la fase 1 de Asistencia Técnica (cuadro 9). Esta cantidad ha sido gestionada íntegramente por Aracove

Cuadro 9. Distribución de la subvenciones asociadas al Proyecto Tajo Vivo según anualidades y finalidad, 2009-2012

	2009	2010	2011	2012	TOTAL
<i>Asistencia Técnica</i>	300.000	0	0	0	300.000
<i>Ejecución</i>	0	0	0	0	0
TOTAL	300.000	0	0	0	300.000

Fuente: BOE, 2009b

2.2.2.- Las iniciativas y programas dirigidos al fomento del empleo y de la emprendimiento empresarial en la comarca de las Vegas

a) Iniciativa Comunitaria EQUAL

Aracove participó en la Agrupación de Desarrollo EQUAL Mujer Rural junto a otros cuatro GAL de la región, entre ellos Galsinma, así como junto a empresas, sindicatos y asociaciones que en total sumaban 11 socios. No obstante, y de manera indirecta, la Agrupación de Desarrollo (AD) contemplaba la participación de todos los socios que daban forma a los distintos GAL, con lo cual el número real de entidades que participaron en esta iniciativa fue mucho mayor.

En el capítulo anterior ya se especificaron las características generales de esta iniciativa europea, así como las características particulares del proyecto Mujer Rural, por lo que no se volverá ahora a reiterar la misma información. No obstante, si especificaremos que Aracove gestionó 439 mil € a la financiación de los algo más de 2 millones de euros con que contó esta iniciativa, lo que supone el 21,2% del total. De este modo, Aracove se situó como la segunda entidad que mayor financiación administró, sólo por detrás de la Cámara de Comercio de Madrid (Cuadro 10).

Cuadro 10. Distribución del Presupuesto de la AD EQUAL Mujer Rural y de la financiación del FSE según entidades, 2004-2006.

Entidades	PRESUPUESTO		Cofinanciación FSE
	Total	%	
ADECHE	51.775,72	2,5	25.887,86
ARACOVE	439.339,45	21,2	219.669,73
GALSINMA	345.954,61	16,7	172.977,31
GALJARAMA	125.123,81	6,0	62.561,91
SIERRA OESTE	371.042,56	17,9	185.521,28
CAJA DUERO	100.000,00	4,8	50.000,00
CÁMARA COMERCIO	541.763,85	26,1	270.881,93
UGT	100.000,00	4,8	50.000,00
TOTAL	2.075.000,00	100	1.037.500,00

Fuente: www.aracove.com

b) Programas Experimentales en materia de empleo

Los Programas Experimentales en Materia de Empleo fueron creados por el Ministerio de Trabajo en el año 2001, con la intención de explorar alternativas innovadoras de inserción laboral, que pudiesen ser extendidas a todo el territorio estatal una vez se hubiese evaluado su eficacia.

Estos programas, que tienen un carácter anual, han sido y son gestionados o por el Instituto Nacional de Empleo o por las Consejerías correspondientes en los casos en los que las comunidades autónomas tengan asumida la competencia en materia de Empleo, como ocurre con la comunidad de Madrid. No obstante, la ejecución de los programas se desconcentra hacia entidades sin ánimo de lucro, externas a la administración pública, que acrediten experiencia en la realización de acciones dirigidas al acompañamiento a desempleados en los procesos de inserción laboral.

El objetivo que persiguen estos programas es aumentar la empleabilidad y la inserción de los trabajadores desempleados, preferentemente de aquellos que sean preceptores de prestaciones o de aquellos otros que estén acogidos al programa de

Renta Activa de Inserción⁸⁸, mediante el diseño personalizado de un itinerario de inclusión laboral.

Los programas experimentales de empleo se apoyan en el desarrollo de planes integrales, que contemplan una serie de fases sucesivas por las que obligatoriamente ha de ir pasando el trabajador desempleado acogido a los mismos. Estas fases van desde la información, a la formación, pasando por la orientación laboral, la intermediación con las empresas y el seguimiento de cada trayectoria de inserción.

Cuadro 11. Distribución anual de las subvenciones recibidas por ARACOVE para el desarrollo de los Programas Experimentales de Empleo, 2004-2010

Año	Subvención
2004	240.000,0
2005	254.400,0
2006	249.600,0
2007	----
2008	506.400,0
2009	247.200,0
2010	242.400,0
TOTAL	1.740.000,0

Fuente: BOCM 2005e, 2006c, 2009a y b, 2010d y Aracove, 2003

Aracove participa como entidad beneficiaria desde el año 2004 y desde ese momento han logrado la inserción de más de 350 personas y la colaboración de unas 215 empresas de la comarca de las Vegas. A lo largo de este periodo de tiempo, el GAL ha gestionado subvenciones por valor de 1.490.400 euros, provenientes de las distintas Consejerías regionales que desde el año 2004 han tenido competencias en materia de empleo (cuadro 11).

⁸⁸ Los trabajadores acogidos a la Renta Activa de Inserción son desempleados de larga duración, desempleados sin derecho a prestación o subsidio, mujeres víctimas de violencia de género, personas con discapacidad y personas desempleadas en situación o riesgo de exclusión social (drogodependientes, ex reclusos/as, inmigrantes, jóvenes procedentes de centros de menores).

c) Programa Regional de Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia para el Autoempleo (OPEA)

Las características generales que definen a estos Programas de Orientación Profesional para el Empleo y asistencia al Autoempleo (OPEA) ya fueron definidas en el capítulo dedicado a Galsinma, por lo que no se volverá sobre esta cuestión ahora.

Únicamente nos referiremos en este punto al volumen de inversión que Aracove ha gestionado en el marco de un programa en el que colabora con el gobierno regional desde el año 2002. A partir de ese año y hasta el año 2010, este GAL ha realizado una inversión que alcanza los 1,3 millones de euros, como puede observarse en el cuadro 12.

Cuadro 12. Distribución anual de las subvenciones recibidas por ARACOVE para el desarrollo de los Programas OPEA, 2002-2010

Año	Subvención
2002-2003	147.868,3
2004	153.500,4
2005	129.783,7
2006	144.481,0
2007	155.120,5
2008	173.284,6
2009	195.039,58
2010	196.599,9
TOTAL	1.295.678,1

Fuente: BOCM 2005a y b, 2007a, 2009a y 2011 y Aracove 2003

d) Escuelas Taller y Talleres de Empleo

Ambos programas tienen un origen común: el programa estatal de Escuelas Taller y Casas de Oficios implementando por el Ministerio de Trabajo desde 1985. Este programa estatal nació con la pretensión de formar y dar trabajo al mismo tiempo a jóvenes desempleados, de entre 16 y 25 años, sin cualificación profesional y sin haber completado sus estudios reglados obligatorios. Esta doble labor podía ser

llevada a cabo por organismos y entes dependientes de la administración pública o por entidades privadas sin ánimo de lucro.

Se trataba, en definitiva, de fomentar el aprendizaje de un oficio mediante la alternancia de la formación teórica con la práctica profesional realizada en una obra real, siempre mediante la firma de un contrato en formación remunerado que les permitiese aprender un oficio, iniciar su vida laboral y obtener la titulación académica mínima del sistema educativo, es decir, el graduado escolar (Sánchez Esteban, 2010).

Por otra parte, el programa contaba con una dimensión patrimonial significativa por cuanto que a través suya se llevaron a cabo acciones dirigidas a la recuperación del patrimonio cultural y natural del país, que en ese momento se encontraba en muchos casos en situación de abandono.

De esta manera se recuperaron edificios históricos civiles, religiosos, militares e industriales tanto de origen aristocrático como burgués y popular. Asimismo, se realizaron intervenciones para la recuperación y puesta en valor de espacios culturales, naturales y ornamentales de carácter histórico. Este programa contribuyó además a la recuperación de oficios tradicionales en vías de desaparición como la cerámica, la forja, la cestería, el vidrio o la carpintería (Sánchez Esteban, 2010).

Progresivamente fue evolucionando e incorporando nuevos oficios y servicios vinculados a la detección de nuevas necesidades sociales, como por ejemplo la geriatría, la educación infantil, la educación ambiental, la agricultura ecológica, turismo rural, etc. En este sentido, dados su carácter social y dinámico, el programa de Escuelas Taller y Casas de Oficio fue contemplado como una herramienta eficaz a considerar en las estrategias de desarrollo local.(imagen 4).

A partir de la experiencia acumulada en el trabajo con los jóvenes desempleados, el programa se ampliará en 1999 con la aparición del programa Taller de Empleo. Éste surgirá con la intención de aplicar el conocimiento acumulado por las Escuelas Taller y las Casas de Oficio a desempleados mayores de 25 años, sin cualificación profesional, con dificultades de inserción laboral, con necesidad de reciclaje profesional o que se encuentran incluidos en alguno de los grupos sociales considerados de difícil inserción laboral (mujeres, mayores de 45 años,

desempleados de larga duración, discapacitados, minorías étnicas, víctimas de violencia de género, drogodependientes, ex reclusos o población inmigrante).

Imagen 4. Panel informativo sobre uno de los Programas de Escuela Taller realizados por ARACOVE



Fuente: Foto del autor

En la actualidad, estos programas tienen un carácter anual y siguen siendo gestionados por el Ministerio de Trabajo a través del Instituto Nacional de Empleo, excepto en aquellas comunidades autónomas que tienen asumida la competencia en esta materia.

En el caso de la Comunidad de Madrid, las entidades que pueden beneficiarse de estos programas han de ser órganos y organismos autónomos y otros entes públicos de la Administración General del Estado y de la Administración de la Comunidad de Madrid; o entidades locales y sus organismos autónomos, y sus entidades dependientes o vinculadas; o consorcios; o asociaciones, fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro. En cualquier caso, para poder gestionar estos programas de Escuelas Taller y Talleres de Empleo todas las entidades han de

concurrir competitivamente a las ayudas públicas otorgadas por la Consejería correspondiente.

Aracove lleva gestionando los programas Escuela Taller y Taller de Empleo desde el año 2002. Durante este tiempo, el GAL ha gestionado un total de 5.429.601,4 euros, de lo cuales 3.099.252,1 euros correspondieron a las subvenciones ligadas al programa Taller de Empleo y 2.330.349,3 euros al programa Escuelas Taller (cuadro 13).

Cuadro 13. Distribución anual de las subvenciones recibidas por ARACOVE para el desarrollo de los Programas Taller de Empleo y Escuelas Taller, 2002-2010

Año	Talleres Empleo	Escuelas Taller	Total
2002	402.020,3	441.279,0	843.299,3
2003	791.255,0	348.152,0	1.139.407,0
2004	422.214,7	548.582,2	970.796,9
2005	SD	378.185,2	378.185,2
2006	456.845,0	SD	456.845,0
2007	SD	SD	SD
2008	331.972,3	300.328,3	632.300,6
2009	343.891,7	313.822,6	657.714,2
2010	351.053,0	SD	351.053,0
TOTAL	3.099.252,1	2.330.349,3	5.429.601,4

SD: Sin Datos

Fuente: BOCM 2002b, 2003a y b, 2005e y f, 2006c y d, 2008b, 2009^a y c y 2011; y Aracove 2003

e) Programa Regional Hiedra

Este programa fue desarrollado por la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid a través de la Dirección General de la Mujer entre los años 2009 y 2011. El objetivo principal del mismo era generar la participación y la cooperación permanente entre las mujeres empresarias y emprendedoras residentes en los municipios rurales de la región, así como con aquellas redes empresariales de mujeres ya existentes en esos núcleos. Se pretendía con ello reconocer el papel de la mujer en el ámbito rural, así como mejorar su calidad de vida.

Dentro de este programa regional, que contó con la co-financiación del Fondo Social Europeo, la Consejería externalizó la acción relativa a la *“Dinamización y Consolidación de redes de empresarias en el ámbito rural”*, que fue adjudicada mediante un Contrato de Servicios a la Escuela de Estudios Superiores ESIC por valor de 340.245 euros (BOCM, 2010b).

Fue por tanto esta escuela de negocios la encargada de poner en marcha la red regional de empresarias rurales, en la que Aracove participó como una entidad colaboradora más dentro del programa, facilitando la información que este iba generando a las asociaciones empresariales y a las mujeres empresarias y emprendedoras de la comarca de Las Vegas, así como cediendo sus instalaciones para la realización de eventos relacionados con la Red.

2.2.3.- Programas dirigidos al fomento de las nuevas tecnologías y a la innovación

a) Programa Regional Red de Centros de Difusión de la Innovación (CDI)

El propio GAL señala en su página web que el Centro de Difusión de la Innovación de Las Vegas fue creado en el año 2002, a partir de la financiación aportada por el Fondo Social Europeo y la Consejería de Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid.

En el anterior capítulo ya se informó acerca de las características generales que definen a estas infraestructuras tecnológicas con las que el gobierno regional intentó dotar a municipios y entidades territoriales de la Comunidad de Madrid para impulsar la innovación tecnológica entre las pymes madrileñas.

En el caso concreto del CDI de Las Vegas, Aracove empleó entre los años 2002 y 2005 un total de 1.653.535,4 euros en subvenciones destinadas a la gestión de este centro (cuadro 14).

Cuadro 14. Distribución anual de las subvenciones recibidas por ARACOVE para el desarrollo del Centro de Difusión de la Innovación, 2002-2005

Año	Subvención
2002	351.107,6
2003	463.804,1
2004	444.000,0
2005	124.323,7
2006	100.500,0
2007-2008	169.800,0
2009	----
2010	----
TOTAL	1.653.535,4

Fuente: BOCM 2002a, 2004a y b, 2005c, 2006a; 2008a; y Aracove 2003

b) Programa Regional Red de Centros de Acceso Público a Internet. Red CAPI

Este programa tiene su origen en el Proyecto Internet Rural que se inició en 2003, tras la firma de un Acuerdo de Colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Federación Española de Municipios (FEMP). El programa contó además con la cofinanciación de las comunidades autónomas.

Su objetivo era acercar las nuevas tecnologías a los habitantes del medio rural, con la intención de reducir la brecha digital abierta entre éstos y los habitantes de las ciudades. En el marco del Programa Internet Rural se crearon los primeros Centros de Acceso Público a Internet (CAPI), que fueron utilizados por las comunidades autónomas para llevar a cabo actuaciones de dinamización y formación digital de la población local.

A partir de esta primera experiencia el proyecto inicial se amplió mediante la firma de un nuevo Acuerdo entre el ente público RED.ES, adscrito al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y la FEMP. De este acuerdo surgió el Programa Telecentros que, dirigido a municipios rurales y a núcleos urbanos desfavorecidos e implementado entre los años 2005 y 2007, contó con una inversión aproximada de 24 millones de euros, cantidad que nuevamente fue cofinanciada por las comunidades autónomas, quienes volvieron a utilizar los CAPI's como centros de dinamización y de formación digital.

En el caso de la Comunidad de Madrid, la red de CAPI's regional ha estado en funcionamiento hasta el 31 de enero de 2010 bajo la financiación de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica. A partir de esa fecha, el gobierno regional suspendió las subvenciones que permitían el funcionamiento de estos centros, que pasaron a depender de los ayuntamientos. Las administraciones locales heredaron así todo el material informático, pero tuvieron que hacerse cargo de los gastos derivados del acceso a internet, de los cursos a impartir o de los trabajadores de estos centros, lo que obligó al cierre de muchos de ellos.

No obstante, la presión ejercida por los pequeños núcleos de la región obligó finalmente a la Comunidad de Madrid a abrir una nueva línea de subvención a la que pudieron acogerse 124 municipios con menos de 10.000 habitantes y localizados en ámbitos rurales. 17 de esos 124 municipios se localizaban en la comarca de las Vegas (García-Diego, 2011).

Cuadro 15. Distribución anual de las subvenciones recibidas por ARACOVE para el desarrollo de la Red de Centros de Acceso Público a Internet en la comarca de Las Vegas, 2002-2009

Año	Subvención
2002	2.037.657,5
2003	2.451.657,5
2004	1.840.000,0
2005	1.407.000,0
2006	1.419.960,0
2007	1.419.960,0
2008	1.283.333,3
2009	1.516.666,7
TOTAL	13.376.235,0

Fuente: BOCM 2002a, 2004a y b, 2005d, 2006a, 2009d, 2010c; y Aracove 2003

Aracove ha participado en este proyecto desde el año 2002, poniendo en marcha 23 CAPI's, uno por cada uno de los municipios de la comarca, y gestionando hasta el 2009 subvenciones por valor de 13.376.235 euros (cuadro 15).

c) Plan Estatal Avanza:

Aracove participó en dos proyectos vinculados a este Plan Estatal que se desarrolló entre los años 2005 y 2009 , en concreto en los proyectos *Dependen-Tic* y *E-Domina-Tics*.

El Plan Avanza¹ tenía como objetivo general el desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento en España para mejorar la productividad económica y el bienestar de los ciudadanos. Para ello, se articuló en 4 ejes de intervención: Ciudadanía Digital; Economía Digital; Servicios Públicos Digitales; Contexto Digital.

Las inversiones totales realizadas por Aracove en el marco del Plan Avanza 2005-2009 fue de 446 mil euros, de los cuales 239 mil euros correspondieron al proyecto *Dependen-Tic* y 207 mil euros al proyecto *E-Domina-Tics*, tal y como se recoge en el cuadro 16.

Cuadro 16. Distribución de la inversión realizada por ARACOVE en el marco del Programa Avanza, 2005-2009 según proyectos

Proyecto	Inversión (€)
<i>Dependen-Tic</i>	239.000,0
<i>E-Domina-Tics</i>	206.988,5
TOTAL	445.988,5

Fuente: Aracove, 2009 y www.planavanza.es

- Proyecto *Dependen-Tic*

El proyecto *Dependen-Tic: La gestión de la Ley de Dependencia desde la Administración Local*, surge como respuesta a la aprobación de la conocida como *Ley de la Dependencia* en enero de 2007. Aracove, a través de fondos públicos obtenidos del Plan Avanza² del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, puso en marcha este proyecto cuyo objetivo era dotar a los 23 ayuntamientos de la comarca de las Vegas con un portal web que ofreciese a la ciudadanía toda la información acerca de esta ley y de las posibilidades que abre para el medio rural (Aracove, 2009).

Junto a este objetivo principal, Aracove se fijó el siguiente conjunto de objetivos complementarios⁸⁹:

- Informar a la población en general sobre la Ley de Dependencia y sus implicaciones
- Formar a los profesionales en este campo y en el uso de la web para que puedan ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía
- Promover la conexión a la Ley de las personas cuidadoras que pasen a ser autónomas
- Formar a la población en general sobre el uso de la web y sobre cuestiones relativas a la Dependencia
- Transferir el proyecto (metodologías y herramientas tecnológicas desarrolladas) a otras administraciones locales.

El proyecto se articuló en torno a cuatro programas, dentro de cada uno de los cuales se llevó a cabo un conjunto de actuaciones que se resumen a continuación,

- Programa 1. Campaña de difusión del proyecto
 - Edición de trípticos
 - Edición de cartelería
 - Visitas informativas a los municipios
 - Visita a los servicios de la dependencia de cada municipio.
- Programa 2. Portal Web “Dependentic”
 - Diseño del Portal Web “DenpendenTIC”

89

<http://www.planavanza.es/LineasEstrategicas/AreasDeActuacion/EjeContenidosYServicios/ServiciosDigitales/AyuntamientoDigital/Paginas/dependen%20TIC.aspx#anclaAcciones>

- Espacio on line “Todo sobre la Ley de Dependencia”
- Aplicación “Termómetro on-line de la Dependencia” para averiguar el grado de dependencia de los usuarios
- Mapa de recursos para la atención de la dependencia
- Intranet corporativa para servicios y profesionales de atención de la dependencia
- Plataforma de e-Learning y Formación on-line gratuita en colaboración con la Red comarcal de CAPI’s
- Bolsa de empleo en el campo de atención de la dependencia
- Detector de necesidades de atención a la dependencia
- Espacio dedicado a Asociaciones
- Servicios de apoyo (biblioteca, noticias, convocatorias, etc.)
- Programa 3. Aproximando y conectando la Ley de Dependencia a la población local a través de las TIC y de los CAPI’s
 - Talleres prácticos y dinámicos dirigidos a niños y adolescentes
 - Talleres prácticos y dinámicos dirigidos a mujeres cuidadoras
 - Talleres prácticos y dinámicos dirigidos población desempleada
 - Talleres para la utilización del portal
- Programa 4. Transferencia a otras entidades locales
 - Boletín digital
 - Mesa temática para la transferencia constituida por representantes técnicos de Aracove y de los Ayuntamientos
 - Creación de una red telemática de transferencia horizontal con otras entidades locales.
 - Celebración de un Foro Virtual Final de trabajo

Imagen 5. Portal web creado por ARACOVE con el Proyecto Dependén-Tic



Fuente: www.dependentic.org

Este proyecto contó con un presupuesto total para los años 2007 y 2008 de **239.000 €**, el 70% del cual, esto es 167.300 €, procedió de la subvención concedida por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, mientras que el resto fue aportado por los 23 municipios que componen la comarca de Las Vegas (BOE, 2008). Desde el año 2009 el portal web se sustenta con fondos propios de Aracove (imagen 5).

- **Proyecto E-Domina-Tics**

En el año 2007 Aracove participó como socio de este proyecto co-financiado por el Mº de Industria, Turismo y Comercio en el marco del Plan Avanza, dentro del Programa *Ciudadanía Digital. Capacitación Tecnológica*. Junto a Aracove formaron parte de este proyecto 8 entidades territoriales más, pertenecientes a 7 comunidades autónomas: Andalucía, Murcia, Cantabria, Galicia, Gran Canaria, Navarra y Madrid, que se organizaron en torno a la *Red E-RUS: Red de Ciudades Rurales y Territorios para el impulso tecnológico urbano-rural*.

El **objetivo principal** fue difundir y dinamizar el uso de las nuevas tecnologías entre la población de los territorios en los que trabajaban cada una de las entidades socias del proyecto. Alrededor de ese objetivo central se articularon cuatro objetivos complementarios:

- Potenciar el dinamismo y la utilización de los Tele-Centros como puntos referentes de servicios para los ciudadanos en todos los aspectos relacionados con las Nuevas Tecnologías de la Información y la comunicación
- Proveer a los ciudadanos de información y formación en el uso de las TIC-s, incidiendo en todas las posibilidades y potencialidades que poseen en las sociedades actuales estas herramientas
- Fomentar la integración social a través de las nuevas tecnologías y evitar la exclusión digital de algunos colectivos sociales
- Promover el trabajo en Red y el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre responsables, agentes y técnicos de los ayuntamientos y de los tele-centros

La financiación total del Proyecto E-Domina-Tic's fue de 49,5 millones de euros, el 62,6% de los cuales, esto es 31 millones de euros, fueron aportados por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio⁹⁰. De esta cantidad, Aracove gestionó una subvención de **206.988,5 €** procedentes de una subvención ministerial.

2.2.4. Otros proyectos de inversión

Bajo este epígrafe se agrupan un conjunto de programas diversos que Aracove ha ido implementando a lo largo de los últimos años. Como indicamos más arriba, estos proyectos han tenido que ver con la realización de estudios de mercado, de proyectos ambientales y sobre todo de proyectos orientados a la promoción turística de la comarca.

⁹⁰ www.planavanza.es/informaciongeneral/.../madrid/1_a_madrid.pdf

Cuadro 17. Distribución anual de las subvenciones recibidas por ARACOVE para el desarrollo de Otros Proyectos de Inversión, 2005-2007

Proyectos	2005	2006	2007	TOTAL
Proy. Ambiental	12.000,0	---	---	12.000,0
Estudio de Mercado	8.400,0	---	---	8.400,0
Proy. Promoción Turística	42.573,7	21.972,7	22.500,0	87.046,4
TOTAL	62.973,7	21.972,7	22.500,0	107.446,4

Fuente: BOCM 2005d, 2006b, c y e, 2007b

La financiación de todos ellos ha corrido a cargo del gobierno regional a través de distintas consejerías y como puede observarse en el cuadro 17, la característica que los define a todos es su escasa entidad financiera.

3.- Valoración de ARACOVE como agente y gestor para el desarrollo de la comarca de Las Vegas

Desde su creación, Aracove ha gestionado numerosos programas y proyectos que pueden agruparse en las tres grandes líneas temáticas anteriormente señaladas, que, como ya indicamos en el capítulo dedicado a Galsinma, son las que de una manera implícita ha establecido la Comunidad de Madrid como campo de actuación de todos los GAL regionales.

En este sentido, la orientada al desarrollo y a la cooperación territorial ha sido hasta la fecha la más importante. Desde el punto de vista financiero, estos programas han supuesto una inversión de 26 millones de euros, lo que supone el 51,5% del total gestionado por Aracove desde 1995 (cuadro 18). Pero además, la importancia de estas iniciativas, y en especial de Leader, trasciende el aspecto económico para acabar determinando la estrategia general del grupo, de tal forma que el resto de programas y proyectos se dirigen principalmente a fortalecer y/o complementar las medidas puestas en marcha en el marco de esta iniciativa europea.

De esta manera, Aracove ha realizado un importante esfuerzo inversor en el área del empleo, la formación y el fomento del emprendimiento a través de los diversos programas regionales gestionados, lo que por un lado le ha permitido ganar

experiencia en esta tarea, y por otro le ha permitido complementar el esfuerzo realizado con Leader y Proder en torno a las dos principales líneas estratégicas de desarrollo definidas por el grupo: la valorización y comercialización de la producción agraria local; y el turismo.

Cuadro 18. Distribución de la inversión total gestionada por ARACOVE según grandes áreas y programas de inversión, 1995-2010

LÍNEA TEMÁTICA	PROGRAMA	INVERSIÓN TOTAL *	%
Desarrollo Rural y Cooperación Territorial	<i>I.C. Leader II</i>	6.492,0	12,9
	<i>I.C. Leader +</i>	10.389,3	20,6
	<i>Pr. Proder 2</i>	4.215,7	8,3
	<i>PDR C. de Madrid</i>	4.613,7	9,1
	<i>Red Rural Nacional</i>	300,0	0,6
	Total	26.010,7	51,5
Empleo, Formación y Emprendimiento	<i>I.C. Equal</i>	439,3	0,9
	<i>Pr. Experimentales</i>	1.740,0	3,4
	<i>OPEA</i>	1.295,7	2,6
	<i>Escuela. Taller</i>	2.330,3	4,6
	<i>Taller Empleo</i>	3.099,3	6,1
	Total	8.904,6	17,6
Nuevas Tecnologías	<i>Red CDI</i>	1.653,5	3,3
	<i>Red CAPI</i>	13.376,2	26,5
	<i>Plan Avanza</i>	446,0	0,9
	Total	15.475,8	30,6
Otros	<i>Proy. Ambiental</i>	12,0	0,0
	<i>Est. de Mercado</i>	8,4	0,0
	<i>Prom. Turística</i>	87,0	0,2
	Total	107,4	0,2
TOTAL		50.498,5	100

* En miles de euros

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes diversas

En este sentido, un número importante de las acciones realizadas dentro de esta área de empleo y formación se relacionan con actividades formativas encaminadas a capacitar a los recursos humanos en la transformación artesanal de la

producción agraria local; en la agricultura ecológica; en la recuperación y valorización de cultivos autóctonos tradicionales; en el mantenimiento de los sotos y jardines de Aranjuez; etc. Desde el punto de vista financiero, la línea del empleo y la formación ha supuesto un montante aproximado de 8,9 millones, esto es el 17,7% del total gestionado por Aracove.

Los programas vinculados a las nuevas tecnologías han estado destinados por su parte a combatir la brecha digital abierta entre la población y las empresas comarcales y la población y las empresas localizadas en las ciudades, donde el acceso a estas infraestructuras es más sencillo. Asimismo, con la implementación de estos programas se ha tratado de abordar una temática que los programas relacionados con el desarrollo rural y la cooperación no contemplaban: la alfabetización digital de la población y de las pequeñas y medianas empresas comarcales.

Para ello, Aracove ha puesto en marcha varios programas y proyectos. Por un lado el programa regional de los *Centros de Acceso Público a Internet* y los dos proyectos implementados a través del *Plan Avanza2* del Ministerio de Industria, *Dependen-Tic* y *E-Domina-Tics*, se han orientado a la población, mientras que el programa regional del *Centro de Difusión de la Innovación* se ha destinado a las empresas de Las Vegas.

Por volumen de inversión, estos programas son los segundos en importancia, tras los de desarrollo rural y cooperación. En total han aportado al grupo inversiones por un valor aproximado de 15,5 millones de euros, lo que supone el 30,6% del total. Ahora bien, la mayor parte de esa cantidad se ha concentrado en torno a único Programa, la red de CAPI's, que por sí solo ha concentrado 13,4 millones de euros, es decir, el 26,5% de la financiación total administrada por Aracove. Este programa ha sido, de entre todos los gestionados, el de mayor cuantía, salvo si se unifican las dos fases de Leader que darían una cuantía final de 16,8 millones de euros

En cuanto a los agrupados alrededor de la línea "Otros Programas", estos han tenido una escasa dimensión financiera y de impacto sobre la comarca, sirviendo sobre todo como complemento de los anteriores. El montante total de esos proyectos ha sido de 107 mil euros, lo que apenas representa el 0,2% del total gestionado por Aracove.

En definitiva, Aracove ha realizado una inversión final aproximada de 50,1 millones de euros entre los años 1995 y 2012. Pero más allá del dato cuantitativo conviene destacar la voluntad de los distintos gerentes que ha tenido el grupo desde su creación, por interrelacionar el conjunto de programas y proyectos gestionados, y por buscar nuevas fuentes de financiación más allá de los programas europeos y regionales “al uso”, como medio para fortalecer la estrategia global de desarrollo de Aracove.

Sin embargo, aunque Aracove ha llevado a cabo una correcta gestión de los programas implementados y ha logrando con ello un relativo éxito, cabe destacar que su labor como agente de desarrollo territorial se ha centrado exclusivamente en esta tarea, obviando otras facetas como la generación de una identidad territorial compartida, que permita construir un argumento común en torno al cual la sociedad comarcal pueda cohesionarse, involucrándose de manera activa en la consecución de unos objetivos de desarrollo compartidos.

Ésta no es cuestión baladí, especialmente si se tiene en cuenta que la comarca de Las Vegas, más allá de su localización en el periurbano madrileño y de los efectos derivados de la misma, tiene un origen reciente y un carácter funcional, por lo que la superación del localismo tradicional de la zona y de la ausencia de una cultura de la cooperación territorial, se convierten en objetivos si cabe más importantes que la mera gestión exitosa de unos programas y de una inversión significativas, por cuanto que se hallan en la base misma del desarrollo territorial. Por ello, aunque Aracove ha implementado de manera correcta los programas gestionados su éxito sólo ha sido parcial, ya que el impacto derivado de esa gestión ha tenido sobre el territorio un carácter puntual y local y no una dimensión global

Capítulo 12. Conclusión. Entre el dinamismo de ARACOVE y la debilidad de GALSINMA en la gestión financiera de los programas de desarrollo

1. Introducción

La actividad de gestión llevada a cabo tanto por Galsinma como por Aracove se ha caracterizado porque ambos grupos han abarcado las mismas áreas de actuación: desarrollo rural y cooperación territorial; empleo, formación y emprendimiento; y nuevas tecnologías. Los programas asociados a cada una de estas líneas se han visto complementados por un conjunto de pequeños proyectos destinados en su mayor parte a la promoción turística de ambas comarcas.

En los dos capítulos previos ya hemos señalado que esta coincidencia en la delimitación funcional de ambos grupos no ha sido el resultado de una decisión tomada por estos libre y voluntariamente, sino que ha venido inducida desde la Comunidad de Madrid. Los sucesivos gobiernos regionales han acotado indirectamente el campo de actividad de los GAL madrileños, utilizando para ello el acceso a las subvenciones.

Partiendo por tanto de una parecida realidad, encontramos sin embargo significativas diferencias en los resultados obtenidos por Galsinma y por Aracove. Unas diferencias que tienen que ver tanto con los programas y presupuestos gestionados, como con la actitud más o menos activa que ambos grupos han tenido hacia el desarrollo de sus respectivas comarcas.

En las líneas que siguen realizaremos un ejercicio de síntesis de los programas y de la financiación gestionados por ambos grupos de desarrollo, analizando las causas que explican los diferentes resultados obtenidos por cada uno de ellos.

2. Síntesis de la diferente gestión económica realizada.

Desde que ambos GAL fuesen creados en 1995 en el marco de la iniciativa comunitaria Leader II, tanto Galsinma como Aracove han ido ampliando el número de programas gestionados, en función de las tres grandes áreas de acción que la Comunidad de Madrid les habilitó tácitamente.

Sin embargo, como hemos anticipado más arriba, dentro de ese campo de juego diseñado desde la administración regional, cada uno de los dos grupos de desarrollo se ha movido de forma distinta, atendiendo a una serie de condicionantes internos y externos a los propios grupos. El resultado de ese comportamiento diferenciado se puede apreciar tanto en el número de programas en los que cada uno de ellos ha intervenido como en la financiación gestionada.

De esta forma, el rendimiento que cada uno de estos grupos ha obtenido se puede comparar a través del cuadro 1, en el que se sintetizan todos los proyectos que han gestionado o en los que han colaborado, así como la financiación de aquellos en los que ésta está disponible.

De forma general, la inversión final realizada por Aracove ha sido superior a la de Galsinma en 6,3 millones de euros, ya que ha administrado una cantidad aproximada de 50,5 millones de euros por los 44,2 millones de euros de Galsinma.

El peso que cada una de las tres grandes áreas ha tenido en el aporte final gestionado por cada grupo también refleja diferencias significativas. Así, en Aracove el mayor peso lo han tenido los programas de Desarrollo Rural y Cooperación Territorial, que han proporcionado el 51,5% de los recursos gestionados; seguidos de los orientados a las Nuevas Tecnologías, con el 30,6%; y de los de Empleo, formación y emprendimiento con el 17,5%.

Mientras, en Galsinma la mayor aportación económica también ha procedido del área del Desarrollo Rural y la Cooperación Territorial, por cuanto que ha supuesto el 50,7% de la inversión total gestionada; por detrás se han situado los programas de Nuevas Tecnologías, que han concentrado el 47,6% de la inversión; y finalmente los programas orientados al empleo, que apenas han representado un 1,7% del presupuesto gestionado.

En volumen total, Aracove ha hecho un esfuerzo financiero mayor que Galsinma en las áreas de desarrollo rural y de empleo, empleando para ello 3,6 y 8,1 millones de euros más que Galsinma respectivamente. Mientras, el grupo de la Sierra Norte ha presentado un volumen de gasto 5,6 millones superior que el de Las Vegas en la línea de las Nuevas Tecnologías.

Ahora bien, cabe precisar que la diferencia existente en el área de las Nuevas Tecnologías entre ambos grupos se explica por el peso que ha tenido el programa de

la *Red Capi* en la SNM, donde existían 31 centros que daban servicio a los 42 municipios de la comarca SNM, frente a los 23 que se abrieron en Las Vegas.

Cuadro 1. Distribución de la inversión total gestionada por Galsinma y Aracove según áreas y programas de inversión, 1995-2012

LINEA TEMÁTICA	PROGRAMA	Galsinma		Aracove	
		Inversión *	%	Inversión *	%
Dº Rural y Cooperación Territorial	<i>Leader II</i>	5.638,1	12,7	6.492,0	12,9
	<i>Leader +</i>	5.657,8	12,8	10.389,3	20,6
	<i>Proder 2</i>	5.935,9	13,4	4.215,7	8,3
	<i>PDR C. de Madrid</i>	5.177,3	11,7	4.613,7	9,1
	<i>R. Rural Nacional</i>	----	----	300,0	0,6
	Total	22.409,2	50,7	26.010,7	51,5
Empleo, Formación y Emprendimiento	<i>Equal</i>	346,0	0,8	439,3	0,9
	<i>Pr. Experiment.</i>	----	----	1.740,0	3,4
	<i>OPEA</i>	391,2	0,9	1.295,7	2,6
	<i>Esc. Taller</i>	----	----	2.330,3	4,6
	<i>Taller Empleo</i>	----	----	3.099,3	6,1
	<i>Pr. Hiedra</i>	----	----	----	----
	Total	737,1	1,7	8.904,6	17,6
Nuevas Tecnologías	<i>CAPÍ</i>	20.150,0	43,4	13.376,2	26,5
	<i>CDI</i>	890,5	2,0	1.653,5	3,3
	<i>Plan Avanza</i>	----	----	446,0	0,9
	Total	21.040,6	47,6	15.475,8	30,6
Otros	<i>Proy. Ambiental</i>	----	----	12,0	0,0
	<i>Est. de Mercado</i>	----	----	8,4	0,0
	<i>Prom. Turística</i>	50,0	0,1	87,0	0,2
	Total	50,0	0,1	107,4	0,2
TOTAL		44.236,8	100	50.498,5	100

* En miles de euros

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes diversas

En cualquier caso, el programa de la *Red de CAPI's* ha sido el que más ha aportado a los presupuestos finales de ambos GAL, de tal forma que los 20,1 millones gestionados por Galsinma han supuesto el 43,4% de toda la inversión realizada por este grupo, mientras que los 13,4 millones de euros gestionados por Aracove han representado el 26,5% de su inversión total.

No obstante conviene hacer notar la participación del GAL Aracove en dos proyectos financiados a través del *Plan Avanza, 2005-2009* del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, dado el significado que esto tiene en cuanto a la

voluntad del GAL para, sin salirse del área funcional delimitada por la administración regional, buscar nuevas fuentes de financiación que vayan más allá de las que esta le ofrece a través de sus programas autonómicos.

En lo que se refiere a la desigual financiación gestionada en la línea del Empleo, la Formación y el Emprendimiento, ésta se explica por la decisión adoptada desde la gerencia del GAL de la Sierra Norte, en el sentido de declinar la gestión de los programas regionales relacionados con esta materia en favor de los ayuntamientos de la zona para evitar conflictos.

De esta manera, mientras que Aracove ha implementado o participado en hasta cinco de esos programas autonómicos, a saber: *Escuelas Taller*; *Taller de Empleo*; *Programas Experimentales de Empleo*; *OPEA*; y el *Programa Hiedra*, Galsinma solo accedió a uno, el programa *OPEA*. En cierto modo, se repite de nuevo la situación ya descrita en el área de las nuevas tecnologías. A la actitud proactiva manifestada por Aracove en la consecución de fondos, se contrapone la falta de ambición manifestado por Galsinma.

Finalmente, en la línea del Desarrollo Rural y la Cooperación Territorial, como acabamos de señalar Aracove ha gestionado 3,6 millones de euros más que el grupo de la Sierra Norte, ya que durante las dos fases de Leader acometió un mayor número de proyectos que supusieron inversiones superiores a las de Galsinma en 5,6 millones de euros. No obstante, el grupo de desarrollo compensó esta diferencia durante la implementación del programa Proder 2, pues aunque realizó menos proyectos que Aracove, éstos implicaron un gasto superior de 1,7 millones de euros.

En relación a estos programas de desarrollo rural, conviene también señalar que ambos grupos emplearon la financiación adscrita a los mismos para definir unas líneas estratégicas de inversión en esta área, así, mientras Aracove empleó Leader para potenciar su sector agroproductivo y Proder para impulsar el sector turístico de Las Vegas, Galsinma empleó sendos programas para fortalecer la actividad turística en la Sierra Norte.

En definitiva, más allá de las consideraciones meramente cuantitativas que se extraen del análisis de los datos de inversión realizada o del número de programas y proyectos en el que uno y otro GAL han participado, la importancia de esta

información estriba en que reflejan ante todo una actitud diferenciada hacia el desarrollo territorial de sus respectivas comarcas.

3. Condicionantes y actitudes que explican la gestión diferenciada de los programas de desarrollo entre Aracove y Galsinma

Como acabamos de indicar, el hecho de que Aracove haya gestionado una mayor cantidad de fondos y haya participado en un mayor número de programas que Galsinma, teniendo delimitadas unas mismas áreas de actuación, refleja una mayor disposición a protagonizar el desarrollo territorial de su comarca, independientemente de que haya habido otros factores externos o internos al propio grupo que han podido limitar la consecución de este objetivo.

Obviamente, Galsinma ha llevado a cabo su labor en un contexto institucional más complejo que el de Aracove, especialmente por la presencia del PAMAM y del CYII. El primero ha acaparado durante los últimos veinticinco años los principales programas e inversiones destinados a la SNM, constituyéndose así en el agente de desarrollo de referencia en la comarca.

Por su parte, el CYII también ha tenido, y continúa teniendo, un papel desatacado en el desarrollo de este territorio, aunque más por su capacidad para limitarlo mediante el exhaustivo control de las actividades económicas que se asientan en la sierra, que por la promoción activa del mismo.

Si a estos dos agentes principales de la SNM se le añaden además las distintas mancomunidades de municipios de reciente creación, que han asumido entre sus competencias las derivadas del desarrollo local o de la prestación de servicios culturales y sociales con carácter comarcal, encontramos entonces que el campo de juego de Galsinma ha sido más estrecho que el de Aracove, que no ha contado con ninguna institución u organismo en la comarca de Las Vegas que asuma las mismas o parecidas competencias.

En este sentido, en la Sierra Norte de Madrid se ha producido un importante déficit en materia de gobernanza territorial, ya que la extraordinaria densidad de agentes dedicados al desarrollo local en un espacio que cuenta con una población de en torno a los 20.000-25.000 habitantes, pero sobre todo la escasa organización y

coordinación entre ellos, ha conllevado situaciones de sobreinversionismo y de solapamientos de funciones y actividades.

La ausencia de esa necesaria coordinación, que en nuestra opinión debería haberla ejercido la administración regional a través del Consejo Asesor del PAMAM, podría haber reducido los impactos negativos que se han derivado de la falta de control y de regulación, especialmente de aquellos efectos vinculados a la pérdida de eficacia y de eficiencia socioeconómica de las inversiones efectuadas, pero sobre todo podría haber contribuido a generar una cultura de la cooperación territorial en la SNM, basada en la creación de una red estable de cooperación institucional.

En cualquier caso, entendemos que Galsinma no ha sabido utilizar de manera conveniente su capacidad de gestión para posicionarse convenientemente en el contexto de la gobernanza territorial de la SNM. El hecho de haber dispuesto de unos ámbitos funcionales de gestión pre-determinados desde la administración autonómica, le otorgaba la ventaja de tener acotado su campo de actuación y, por tanto, de poder acceder a los recursos económicos asociados. Sin embargo, no ha sabido extraer el máximo rendimiento a esa situación.

Aunque el grupo ha definido claramente una línea de inversión preferente asociada al desarrollo del sector turístico en la zona, Galsinma, y en especial su gerencia, no han tenido la capacidad de construir una estrategia global dirigida a fortalecer al sector, empleando para ello los programas de inversión a los que tenían posibilidad de acceder. En este sentido, ha llegado incluso a renunciar a la gestión de algunos de ellos para evitar el conflicto inherente a todo proceso de gobernanza.

Por el contrario, como indicábamos en el apartado anterior, Aracove ha mostrado una actitud más abierta y proactiva en este aspecto, por cuanto que también ha definido una línea preferente de inversión, asociada en su caso a la valorización y comercialización de la producción agraria local, a la que ha intentado fortalecer y complementar a través de los diferentes programas y proyectos que ha gestionado.

Además, ha buscado fuentes de financiación que van más allá de los principales programas europeos y regionales al uso, buscando y consiguiendo el acceso a proyectos estatales, así como la firma de convenios con entidades públicas y privadas que le permiten afrontar la consecución de los objetivos propuestos en mejores garantías.

En cambio, a esta labor de gestión positiva se ha contrapuesto una ineficiente actividad planificadora en el área de la promoción sociocultural en la comarca de Las Vegas, de la que se han derivado importantes consecuencias, entre ellas la minimización del impacto de las inversiones realizadas. Por lo general, éstas han tenido un efecto puntual y localizado sobre el territorio, pero en ningún caso han incidido en el desarrollo global de la comarca.

El predominio de una cultura localista, carente de una visión del desarrollo basada en la cooperación territorial, así como la ausencia de un marco institucional compartido por el conjunto de las sociedades que conforman esta comarca funcional de nueva creación, han restado eficacia al trabajo de gestión llevado a cabo por el GAL.

En este sentido, la elección de la valorización y comercialización de la producción agraria local como eje preferente en torno al cual distribuir las inversiones y organizar el entramado de programas y proyectos no es desacertado en nuestra opinión, aunque quizá el enfoque excesivamente agrarista con el que el grupo está trabajando limita su efectividad. Probablemente, una mirada a este sector hecha a través del paisaje rural heredado podría contribuir a potenciar sus efectos.

Por último, es necesario señalar la enorme dependencia que estos grupos tienen de los programas y proyectos de desarrollo que gestionan como fuente principal de ingresos, y por ende, como medio esencial para mantener sus respectivos equipos técnicos. Esto los convierte en grandes dependientes de la administración, principalmente de la regional, que de esta manera controla y tutela a los GAL, utilizándolos como meros ejecutores de proximidad de sus políticas y de sus enfoques del desarrollo.

Por otro lado, esa dependencia de los GAL respecto de los programas y proyectos procedentes de la administración, acaba por someter su actuación a la misma burocratización a la que estaría sometido cualquier organismo público, dados los necesarios controles y evaluaciones a los que se ha de someter la gestión del dinero público. Esta burocratización, a la que, en opinión de los gerentes y socios de los dos GAL estudiados y de distintos técnicos de la Comunidad de Madrid consultados, se está tendiendo cada vez más, implica que los equipos técnicos y la gerencia deban emplear cada vez mayor tiempo en atender las cuestiones

burocráticas, reduciéndose el tiempo dedicado a la atención a los promotores de los proyectos o a la búsqueda de nuevos socios.

En este sentido, es urgente acometer una reflexión en profundidad a escala europea sobre la necesidad de buscar nuevas formas de ingreso para los GAL, al margen de las administraciones –sobre todo regionales-, con el objetivo de mantener la autonomía e independencia de criterio y elección de estos grupos, así como para lograr la configuración de equipos técnicos lo más estable posible.

Hasta la fecha, los ingresos propios de los GAL se reducen, al menos en el caso madrileño, a la aportación realizada por los socios a través de las cuotas que deben pagar para pertenecer al grupo. Dichas cuotas, según se señaló a través del trabajo de campo, son en su mayor parte de escasa cuantía, no muy numerosas, pues responden al número de socios, y en muchos casos se pagan “*tarde y mal*”.

En conclusión, hay dos cuestiones principales a considerar respecto a la gestión de los programas y proyectos implementados por los GAL. Por un lado, la mera gestión de subvenciones e inversiones procedentes de esos programas y proyectos no proporciona por sí misma un mayor nivel de desarrollo territorial, aunque su organización eficiente en base a una estrategia territorial global predispone a una mejor situación de partida.

Así, a tenor de la información analizada a lo largo de los capítulos precedentes podemos afirmar que Aracove se encuentra en una mejor situación que Galsinma, ya que tanto su actitud proactiva en la búsqueda de fuentes de financiación, como la mayor integración que, en torno al tema principal que articula su acción inversora, ha logrado en la implementación de los programas gestionados, así lo indican.

Sin embargo, esta mejor organización y predisposición para la gestión de fondos públicos no le ha permitido el logro de un desarrollo territorial integrado en la comarca, por cuanto que, al igual que también le sucede a Galsinma, presenta serias deficiencias en la planificación de los aspectos socioculturales del desarrollo. Como analizaremos con más detalle en el próximo bloque temático, estas carencias se derivan tanto de la falta de capacitación técnica en la materia, como de la incapacidad que han mostrado ambos grupos para atraer hacia sí, o al menos para interrelacionarse, con algunos de los sectores más dinámicos de sus territorios.

Y en segundo lugar, hay que hacer notar la dependencia económica que los GAL tienen respecto de estos programas, por cuanto que posibilitan su existencia. De esta manera, se hallan sometidos de manera indirecta al control y tutelaje de las administraciones públicas, en especial de la regional, así como a su procesos burocráticos, lo que está restando agilidad a su actuación en el área de la dinamización sociocultural de sus respectivos territorios.

BLOQUE V.

**MODELOS DE GESTIÓN DE LA
GOBERNANZA APLICADOS POR
GALSINMA Y ARACOVE**

Capítulo 13. Notas metodológicas previas

1. Introducción

La construcción del presente bloque temático se ha realizado en base al trabajo de campo efectuado en las dos comarcas Leader seleccionadas. Si en los bloques anteriores, el III y el IV, se ha recurrido a diferentes indicadores y técnicas de tipo cuantitativo, destinadas a determinar por un lado la inserción de los territorios analizados en las dinámicas regionales y por otro la capacidad de gestión financiera de los dos GAL objeto de estudio, en este bloque se emplean métodos cualitativos.

En concreto, se recurre al empleo de la técnica de la entrevista semiestructurada de tipo abierta y enfocada, con la que se pretende alcanzar el objetivo previsto para este bloque, a saber: *intentar descubrir las causas que explican los logros y los fracasos que acompañan al modelo de gestión implementado por los dos GAL, así como los retos futuros que han de asumir ambos, a través de la percepción y valoración que de los mismos tienen los principales agentes territoriales de las dos comarcas de estudio.*

Para ello, se han acotado tres grandes campos de estudio referidos a:

- *Percepción y valoración de los impactos socioeconómicos recientes en el territorio*
- *Percepción y valoración de los aspectos relacionados con la identidad y el capital socioinstitucional*
- *Percepción y valoración sobre los resultados del modelo de gestión aplicados por los Grupo de Acción Local*

Aunque los tres campos de estudio están interrelacionados, en función del objetivo perseguido es este último punto el que centra la atención principal de la investigación, mientras que los otros dos bloques son complementarios al mismo.

2. El soporte informativo. La entrevista semiestructurada abierta y enfocada

La elección de la entrevista semiestructurada frente al empleo de otras técnicas de investigación cualitativa, como las encuestas o las entrevistas estructuradas o no estructuradas, se explica por las necesidades y el tipo de información que se deseaba obtener para lograr el objetivo perseguido durante esta fase de la investigación.

Frente al empleo de guiones excesivamente cerrados –encuestas o entrevistas estructuradas- o excesivamente abiertos –entrevistas no estructuradas-, se decidió utilizar un modelo de entrevista que, a través de un guión no rígido permitiese abordar aquellas cuestiones consideradas fundamentales en las tres áreas de interés señaladas más arriba. El guión debía servir por tanto como apoyo durante la realización de las entrevistas, en función de los temas a tratar, y no como un elemento que encorsetase la conducción de las mismas (Flick, 2004; Viedma, 2009).

Se buscó por tanto una técnica de investigación que diese libertad al entrevistador para formular preguntas según su propio criterio, pero también, y sobre todo, al entrevistado para expresar ampliamente sus opiniones e interpretaciones de la realidad que vive en calidad de testigo directo.

De este modo, se elaboró un guión base lo suficientemente abierto como para poder incorporar o abrir temas al cuestionario original en la medida en la que estos iban apareciendo durante el trabajo de campo, y lo suficientemente cerrado como para incorporar sólo aquellos relacionados con las áreas que centraban nuestro interés.

Por otra parte, por su carácter abierto esta técnica de investigación cualitativa no sólo permite la incorporación de nuevos temas de interés al guión de apoyo, sino también de nuevos sujetos no contemplados inicialmente, pero que en el transcurso del trabajo de campo son detectados o revelados por otros entrevistados. Esto resultaba de gran interés porque favorecía la incorporación de nuevos discursos sobre las cuestiones planteadas.

En este sentido, con el empleo de la entrevista semiestructurada abierta y enfocada se pretendía, por un lado, detectar y delimitar el discurso institucional existente en las dos comarcas de estudio sobre los tres temas focales de investigación (territorio; identidad y capital socioinstitucional; GAL), pero también, por otro lado,

la posible existencia de discursos alternativos que mostrasen las grietas del relato “oficial” y ofreciesen nuevas formas de comprender una misma realidad territorial.

Asimismo, este tipo de entrevistas abiertas revelan cuando los diferentes discursos existentes en el territorio están ya todos expuestos, por cuanto que, ante la formulación de similares preguntas a todos los actores entrevistados, se produce una reiteración de respuestas en función de la adscripción a unos discursos u otros.

En definitiva, con el empleo de la entrevista semiestructurada abierta y enfocada se buscaba ante todo *dejar hablar al territorio*, acotando únicamente esa libertad alrededor de las tres áreas que han centrado la atención de la investigación.

3. Diseño del cuestionario base. Selección de temas debatidos

El modelo de entrevista realizada ha seguido un guión base que ha sido aplicado tanto en la comarca de la Sierra Norte como en la de Las Vegas, si bien ese guión ha sido adaptado en cada caso siguiendo dos criterios: la comarca de investigación; y el vínculo del actor entrevistado con el GAL.

En relación al criterio comarcal, tal y como se ha puesto de manifiesto en los estudios socioeconómicos previos, las dos zonas de estudio responden a unas características y a una evolución socioeconómica diferenciadas, por lo que ha sido necesario incorporar al guión base un conjunto de cuestiones más concretas referidas a la percepción/interpretación de las particularidades territoriales de cada comarca por parte de los agentes entrevistados.

En cuanto a la relación con el GAL, los actores entrevistados se han dividido en dos categorías: socios y no socios del GAL. En general, el guión empleado en ambos casos ha sido similar, por cuanto que uno de los objetivos perseguidos con las entrevistas era averiguar si socios y no socios interpretaban de igual manera las dinámicas territoriales e institucionales que afectan a cada comarca, así como el papel jugado por los GAL en el desarrollo de ambas, o si por el contrario la pertenencia al GAL aportaba una visión distinta sobre estas cuestiones, derivadas de un mayor conocimiento adquirido a través de posibles reflexiones conjuntas en el seno de estas entidades. Sin embargo, sí se han incorporado preguntas concretas dirigidas hacia los socios de los dos GAL, en relación a la organización y al

funcionamiento interno de cada uno de ellos, al entender que los socios debían tener un mayor conocimiento sobre estas cuestiones.

Por otro lado, el cuestionario base se estructuró, tal y como ha sido indicado más arriba, en torno a tres áreas de interés que han servido como columna vertebral de las entrevistas. Cada una de estas áreas ha agrupado un bloque de preguntas cuyo número es similar, y su abordaje durante la realización de las entrevistas ha seguido la siguiente secuencia:

- El Territorio: Evolución socioeconómica reciente
- El Territorio: Identidad y Capital Socioinstitucional
- El Grupo de Acción Local

Las cuestiones centradas alrededor del primer tema se relacionan con el carácter periurbano que tanto la comarca de la Sierra Norte como la de Las Vegas presentan. En este sentido, el objetivo perseguido con este bloque de preguntas era conocer cómo los actores entrevistados percibían esa realidad periurbana.

Algunos de los asuntos que se han abordado con estas preguntas tienen que ver por ejemplo con cuáles son los principales cambios económicos y sociales recientes que los entrevistados han detectado en sus respectivas comarcas; o con cómo perciben estos actores la influencia de Madrid y del área metropolitana sobre sus territorios; o con la percepción de posibles impactos de estos cambios socioeconómicos sobre la realidad territorial preexistentes (medioambiente; sectores económicos tradicionales; nuevos grupos de población; inmigración; etc.); o con la percepción de fortalezas y debilidades de su territorio de referencia en relación a su integración en las dinámicas regionales.

El segundo bloque de preguntas ha abordado cuestiones relacionadas con identidad territorial y el capital socioinstitucional. En este sentido, se intentaba detectar la existencia de un posible sentimiento de identidad o pertenencia a la comarca Leader correspondiente, así como los elementos que podían llegar a articular dicho sentimiento o a frenar su aparición.

En cuanto al capital socioinstitucional, las preguntas se han dirigido a detectar la presencia de redes formales e informales de actores, organismos e instituciones en cada una de las comarcas, así como la posible participación de los entrevistados en algunas de esas redes, tanto dentro como fuera de la comarca, y la percepción que tienen sobre las mismas (funcionamiento; impacto sobre el territorio; grado de cooperación, de coordinación y/o de asociacionismo; etc.).

Finalmente, el tercer bloque de preguntas se ha orientado hacia la valoración de los Grupos de Acción Local. Las cuestiones planteadas se han dirigido a averiguar la percepción que los agentes entrevistados tienen sobre estas entidades en tanto que agentes de desarrollo y como estructuras de gobernanza. De los actores no socios interesaba conocer entre otras cuestiones el grado de conocimiento sobre el GAL; su valoración sobre el papel que estas entidades han jugado en el desarrollo de las respectivas comarcas Leader; o la percepción que tienen desde fuera sobre quién ejerce el control de estas entidades. De los actores socios se ha buscado conocer además sus impresiones sobre la organización y el funcionamiento interno; sobre los liderazgos; sobre las fortalezas y debilidades de estas estructuras; o sobre el futuro de las mismas.

Conviene señalar asimismo que, en aquellos casos en los que se ha entrevistado a una entidad asociativa, a una empresa o a un organismo no público se ha diseñado además un bloque de preguntas iniciales para conocer de manera sucinta las características generales de estas entidades (cómo, cuándo y por qué surgen; áreas de actividad; financiación de sus proyectos; etc.).

En cualquier caso, los cuestionarios de base utilizados durante el trabajo de campo pueden ser consultados en el Anexo Final de la Tesis.

4. Selección de los agentes e instituciones entrevistados

En relación a la selección de los agentes e instituciones entrevistados, como se ha señalado unas líneas más arriba, éstos se han agrupado en dos grandes categorías: Socios y No Socios de los respectivos GAL. Por otro lado, dentro de estos dos grandes grupos de actores los entrevistados han sido agrupados nuevamente en función de su naturaleza. Según esta segunda clasificación se agrupó a los entrevistados de la siguiente manera:

- Socios del GAL:
 - Administración Pública Local
 - Empresas
 - Asociaciones:
 - Productivas
 - No productivas
 - Otras entidades/agentes
 - Gerentes y Equipo Técnico
- No Socios del GAL:
 - Administración Pública
 - Regional
 - Local
 - Asociaciones
 - Productivas
 - No Productivas
 - Empresas
 - Ciudadanos
 - Otras Entidades/Agentes

El objetivo perseguido con esta doble categorización de los agentes entrevistados era averiguar los diferentes discursos existentes en la comarca en torno a las tres grandes áreas de interés ya descritas, en función de su condición o naturaleza y en función de su pertenencia o no al GAL. Es decir, se ha pretendido detectar si existen diferentes discursos entre asociaciones productivas socias de los GAL y aquellas que no lo son, o entre empresas adheridas a estos grupos de desarrollo y empresas no adheridas, etc. Asumiendo esa división de los actores se

procedió a la selección de los informantes clave en cada una de las dos comarcas objeto de investigación (figura 1).

Figura 1. Tipología y número de los agentes entrevistados en las comarcas de la Sierra Norte y de Las Vegas

Tipología de agentes		Sierra Norte	Las Vegas
SOCIOS GAL	Administración Local	9	9
	Empresas	0	5
	Asociaciones Productivas	4	3
	Asociaciones No Productivas	3	0
	Otras Entidades/Agentes	0	1
	Gerencia Técnica	1	2
	Total	17	20
NO SOCIOS GAL	Administración Regional	3	2
	Administración Local	2	0
	Empresas	3	3
	Asociaciones Productivas	1	1
	Asociaciones No Productivas	0	2
	Ciudadanos	3	1
	Otras Entidades/Agentes	4	3
	Total	16	12
TOTAL		33	32

Fuente: elaboración propia

En este sentido, conviene indicar que el trabajo de campo se inició en la comarca de Las Vegas, donde se realizaron 30 entrevistas entre los meses de mayo de 2010 y marzo de 2011. De esas 30 entrevistas, 20 fueron hechas a socios de Aracove y 10 a no socios.

Por su parte, el trabajo de campo en la comarca de la Sierra Norte se prolongó entre los meses de junio a octubre de 2011⁹¹, periodo durante el cual también se realizaron 31 entrevistas, de las que 17 correspondieron a socios de Galsinma y 14 a no socios. Asimismo se llevaron a cabo 2 entrevistas más a instituciones públicas

⁹¹ Cabe señalar no obstante que tanto en la comarca de Las Vegas como en la de la Sierra Norte se celebraron entrevistas puntuales más allá de las fechas indicadas en el texto.

regionales, el Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA) y el Área de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid, que intervienen tanto en la comarca de la Sierra Norte como en la de Las Vegas⁹². En resumen, el total de entrevistas realizadas ha sido de 63.

La relación de los 17 agentes entrevistados en la Sierra Norte pertenecientes a Galsinma, según su naturaleza es la siguiente:

SOCIOS DE GALSINMA	
Tipo de Agente	Nombre de la entidad
Administración Local	Alcalde de Bustarviejo
	Alcalde de La Cabrera
	Alcalde de La Hiruela
	Alcalde de Lozoya
	Concejala de Medio Ambiente de Montejo de la Sierra
	AEDL* Buitrago de Lozoya
	AEDL Gascones y Villavieja de Lozoya
	AEDL Cervera de Buitrago
Asociaciones Productivas	AEDL Mancomunidad Valle del Lozoya
	A° de Ganaderos de San Mamés
	A° de Empresarios de Buitrago
	A° de Productores de Calidad de la Sª Norte
	A° de Comerciantes e Industriales de Rascafría (ACIR)
Asociaciones No Productivas	A° para la Calidad Turística de la Sª Norte (ACATUNORMA)
	A° Cultural El Refugio
Gerencia Técnica	A° Habitat Tierra
	Gerente

* AEDL: Agente de Empleo y Desarrollo Local

En cuanto a la relación de las 13 entidades y agentes entrevistados en la Sierra Norte no pertenecientes al grupo de acción local, ésta se ha caracterizado por la presencia de los representantes de tres entidades públicas regionales y dos de tipo local; el representante de una asociación productiva; tres empresas; tres ciudadanos y cuatro representantes de otras tantas entidades.

⁹² En la Sierra Norte se entrevistó además a un representante de la empresa pública Canal de Isabel II, de ahí que en el cuadro adjunto aparezca una entidad regional más en esta comarca que en la de Las Vegas.

NO SOCIOS DE GALSINMA	
Tipo de Agente	Nombre de la entidad
Administración Regional	Área de Desarrollo Rural de la C. de Madrid
	Inst. Madrileño de Investigación y Dº Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA)
	Canal de Isabel II
Administración Local	AEDL Mancomunidad del Embalse de El Atazar
	AEDL Mancomunidad de Servicios Culturales de la Sª Norte
Asoc. Productivas	Aº de Ganaderos de Horcajo de la Sierra
Empresas	Cooperativa Agroforestal Apisquillos
	AEDL Empresa municipal Torrearte, SL. (Torremocha de Jarama)
	Periódico comarcal Senda Norte
Ciudadanos	Vecino de Prádena del Rincón
	Vecino de Horcajuelo de la Sierra
	Vecino de Torremocha de Jarama
Otras Entidades/Agentes	Agente Forestal de la Comarca Forestal II: Lozoya
	Centro de Innovación Turística Villa de San Roque
	Reserva de la Biosfera Sierra del Rincón
	Grupo de Trabajo Vecinal Salmosta

En lo que se refiere a Aracove, las 20 entidades socias del grupo que fueron entrevistadas se recogen a continuación:

SOCIOS DE ARACOVE	
Tipo de Agente	Nombre de la entidad
Administración Local	Alcaldesa de Ambite
	Alcaldesa de Belmonte de Tajo
	Alcaldesa de Chinchón
	Alcalde de Morata de Tajuña
	Alcalde de Villarejo de Salvanés
	1ª Teniente de Alcalde de Titulcia
	Concejala de Economía de San Martín de la Vega
	AEDL Fuentidueña de Tajo
	AEDL Villamanrique de Tajo
Asociaciones Productivas	Aº de Productores y Comercializadores de Productos Ecológicos (APRECO)
	Unión de Cooperativas Agrarias de Madrid
	Aº de Hostelería, Industria y Comercio de Chinchón
Empresas	Bodegas Jesús Díaz
	Bodegas Orusco
	Casa Rural La Graja
	Mesón El Cid
	Cooperativa RECESPAÑA
Otras Entidades	Consejo Regulador de la D.O. Vinos de Madrid
Gerencia Técnica	Gerente
	Gerente Adjunto

Por último, las 10 entidades entrevistadas en la comarca de Las Vegas no pertenecientes a Aracove han sido las siguientes:

NO SOCIOS DE ARACOVE	
Tipo de Agente	Nombre de la entidad
Administración Regional	Área de Desarrollo Rural de la C. de Madrid
	Inst. Madrileño de Investigación y Dº Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA)
Asociaciones Productivas	Federación de Empresario de Madrid Sureste (FEMASE)
Asociaciones No Productivas	Aº Cultural Morateña
	Aº Vecinal de Perales de Tajuña
Empresas	Bodegas Antonio Peral
	Aguas de Carabaña (Grupo Foxá)
	Hotel "La Casa Rural"
Ciudadanos	Vecino de Aranjuez (ex-alcalde de la localidad)
Otras Entidades	Fundación Aranjuez Paisaje Cultural
	Proyecto de Dº Socioeconómico del Sureste de Madrid
	Agente Forestal Responsable Comarcas VII: Este; y VIII: P.R. del Sureste

El procedimiento diseñado para la realización de las entrevistas se iniciaría, tanto en la Sierra Norte como en Las Vegas, con los gerentes responsables de los dos GAL, para continuar entrevistando con posterioridad a miembros de sus respectivas Juntas Directivas y finalmente a socios no incluidos en los órganos ejecutivos de ambos grupos. Con este procedimiento se buscaba delimitar el discurso institucional emanado tanto de Galsinma como de Aracove.

En una segunda fase de las entrevistas se preveía contactar con informantes clave externos a los dos GAL, con el objetivo de indagar acerca de la posible existencia de discursos alternativos al ofrecido por los socios de Galsinma y de Aracove. El acceso a estos informantes se produjo a través de tres vías: derivados a partir de otros entrevistados socios y no socios de los GAL; búsqueda en internet; averiguaciones sobre el terreno.

Finalmente se procedería a entrevistar a tres organismos públicos regionales, dos de los cuales, como se señaló unas líneas más arriba, tienen incidencia sobre los dos territorios objeto de estudio. Por un lado se halla el Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA), que, como organismo público dedicado a la investigación y el desarrollo del sector agrario y

alimentario regional, podía ofrecer, como de hecho así sucedió, una perspectiva amplia de la situación en la que se encuentran estos sectores en relación a las dinámicas regionales, así como a la incorporación de procesos de modernización e innovación.

Por otro lado, se procedió a entrevistar a un responsable del Área de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid, órgano regional encargado de co-gestionar tradicionalmente la iniciativa y el método Leader junto a los GAL de la Comunidad. El contacto con este organismo ofrecía la posibilidad de recabar información sobre el punto de vista y las orientaciones de la administración regional respecto a esta iniciativa y respecto al papel que deben jugar los GAL en el desarrollo de sus respectivas comarcas

Finalmente, el tercer organismo regional al que se consultó fue el Canal de Isabel II. A través de un responsable técnico, obtuvimos información sobre el papel asumido por este organismo público en el desarrollo territorial de la Sierra Norte, así como sobre su función como gestor del recurso hídrico y de las infraestructuras asociadas al mismo y sus implicaciones sobre el territorio.

4. Conclusiones sobre la metodología aplicada y principales resultados obtenidos

La metodología empleada basada en el uso de las entrevistas semiestructuradas de tipo abierto y enfocado ha permitido alcanzar con bastante satisfacción los objetivos propuestos para esta fase de la investigación, por cuanto que ha proporcionado un conjunto de datos e informaciones inéditas imprescindibles para alcanzar un cierto conocimiento sobre lo que ha representado y está representando la implantación de una nueva filosofía del desarrollo territorial, como lo es la asociada al método Leader, en relación a los procesos de gobernanza destinados a la activación del capital socioinstitucional.

En concreto, a través de la metodología empleada se ha podido detectar la aplicación, por parte de los dos GAL analizados, de un modelo de gestión de la gobernanza de tipo empresarial, así como el origen del mismo y las repercusiones que dicho modelo de gestión está teniendo en el desarrollo de las comarcas asociadas con Galsinma y con Aracove.

Por otra parte, se ha observado asimismo la existencia en ambos territorios de un conjunto de dinámicas socioinstitucionales que los datos estadísticos no recogen, cuyo impacto sobre el desarrollo de ambas comarcas está siendo significativo. Por otra parte, vinculadas a estas dinámicas socioinstitucionales recientes han surgido durante la última década, en el caso de la Sierra Norte, o están surgiendo en la actualidad, en el caso de la comarca de Las Vegas, discursos alternativos al institucional aportado por los GAL, acerca de los modelos, prácticas y formas de gobierno del desarrollo implementadas hasta la fecha en las dos comarcas analizadas. En cualquier caso, todos estos aspectos serán desarrollados con mayor profundidad en los capítulos que dan forma a este bloque temático.

No obstante, aunque la técnica de investigación cualitativa empleada ha ofrecido un rendimiento positivo en relación al objetivo señalado, conviene señalar ciertas limitaciones que se han encontrado en su empleo durante el trabajo de campo. A saber:

- *En relación a la entrevista semiestructurada abierta y enfocada como instrumento técnico para la investigación cualitativa*

Aunque, ciertamente esta técnica nos ha resultado útil para cumplir con el objetivo propuesto hemos detectado algunos problemas en la ejecución de la misma, especialmente en lo que se refiere a:

- Nivel de información y de formación territorial de los agentes entrevistados: a lo largo del trabajo de campo se ha podido comprobar que buena parte de los agentes entrevistados carecen de una cultura territorial, que les permita por un lado detectar e interpretar los procesos y dinámicas que afectan a sus territorios de referencia, y por otro lado la superación de interpretaciones localistas a fenómenos de carácter regional o subregional.

Esta circunstancia ha obligado a adecuar el nivel conceptual y expositivo de las preguntas realizadas a un lenguaje más asequible para estos interlocutores, además de tener que realizar en algunas ocasiones un ejercicio de aclaración sobre las cuestiones planteadas, lo que entendemos ha restado libertad en la respuesta de estos

interlocutores, al poder estar condicionada su opinión con las aclaraciones realizadas.

Por otro lado, la falta de información de algunos interlocutores sobre los temas planteados, o incluso de capacidad para transmitir de manera coherente las opiniones personales al respecto de los mismos, han limitado la calidad de las respuestas obtenidas y, por ende, de la interpretación realizada sobre las mismas.

- Compromiso y libertad expositiva de los agentes entrevistados: el nivel de compromiso y de libertad en la exposición de los entrevistados ha sido en la mayor parte de las entrevistas muy amplio, si bien ha habido un mínimo de casos en los que esto no ha sido así.

La necesidad de grabar las entrevistas, para poder transcribir con posterioridad su contenido y proceder finalmente a su lectura e interpretación por parte del investigador, ha coaccionado a algunos interlocutores frente a la presencia del aparato de registro.

En los casos menos graves, esta situación se ha limitado a la realización de comentarios a micrófono cerrado sobre algunas de las cuestiones tratadas, mientras que en los casos más extremos ha supuesto desde actitudes a la defensiva en las respuestas ofrecidas y en el lenguaje corporal adoptado (1 caso en la comarca de Las Vegas), hasta la negación de la grabación de la entrevista (1 caso en la comarca de la Sierra Norte). Afortunadamente, estas situaciones extremas se han producido en muy pocas ocasiones

- *En relación a los contextos socioterritoriales en los que se han llevado a cabo las entrevistas*

La realización del trabajo de campo ha permitido confirmar que la calidad de la información obtenida por parte del investigador está estrechamente unida a la calidad del capital humano y del capital social e institucional presente en los territorios objeto de estudio.

Como se desarrollará en los próximos capítulos, se ha encontrado un nivel de desarrollo socioinstitucional y humano diferenciado entre la comarca de la Sierra Norte y la de Las Vegas, mucho más avanzado en la primera que en la segunda. La forma en la que esta circunstancia ha afectado al trabajo de campo se materializa fundamentalmente a partir de dos asuntos:

- Acogida y comprensión de los objetivos de la investigación: ésta ha sido mayor en la Sierra Norte que en la comarca de Las Vegas, hasta el extremo de que algunas de las interpretaciones realizadas por el autor a lo largo de esta Tesis, parten de ideas expuestas por los interlocutores entrevistados en la Sierra Norte, cuyos conocimientos sobre las materias abordadas es elevado. En otras palabras, estos actores sabían de qué estaban hablando y sabían qué discurso querían transmitir.

En el caso de la comarca de Las Vegas esto no se ha producido, salvo de manera muy puntual con algunos pocos entrevistados. La acogida de la investigación ha resultado por lo general difícil en esta comarca, de tal forma que en no pocas ocasiones se ha rechazado la invitación a colaborar en la investigación, bien negándose directamente a participar en la entrevista, bien posponiendo la fecha del encuentro *sine die*.

Asimismo, muchos de los agentes entrevistados tenían dificultades para comprender los temas tratados, por cuanto que les resultaban ajenos a sus realidades más próximas. Esto llevó al investigador a tener la impresión de ser observado por estos agentes locales como un personaje “exótico” sacado de lo más profundo del mundo académico, lo que obligó, tal y como se ha señalado más arriba, a adecuar el nivel del cuestionario a los requerimientos del capital humano y social presente en este territorio.

- Acceso a agentes territoriales externos a los GAL: este punto se relaciona con el anterior, por cuanto que el dinamismo socioinstitucional existente en la Sierra Norte, materializado a través de la presencia de diversas redes formales e informales de

interrelación entre agentes, facilitó enormemente esta tarea. Unos actores nos llevaban a otros y estos a otros diferentes facilitándonos no sólo los datos de contacto, sino también los temas en los que cada uno de ellos podía colaborar en la investigación aportando la información más pertinente. De esta manera, el trabajo de campo ya evidenciaba la existencia de potentes redes de relaciones y de inteligencia territorial en esta comarca.

Por el contrario, el trabajo de campo evidenció la situación opuesta en la comarca de Las Vegas. La práctica inexistencia de redes comarcales dificultó el acceso a informantes clave ajenos a Aracove, tarea que se apoyó fundamentalmente en el trabajo sobre el terreno y sobre todo en la búsqueda en internet de información que permitiese detectar la presencia de estos actores.

Obviamente, estas distintas realidades han terminado por quedar reflejadas en las entrevistas realizadas en cada comarca, ya que mientras en la Sierra Norte la diferencia entre socios y no socios de Galsinma entrevistados es muy pequeña, en la comarca de Las Vegas esa diferencia es mucho mayor, tal y como ha quedado reflejado en la figura 1.

En resumen, la entrevista semiestructurada de tipo abierto y enfocada ha sido una herramienta muy útil para la consecución del objetivo planteado para este bloque temático, por cuanto que ha permitido a los interlocutores expresarse libremente sobre aquellos temas en los que se puso el foco de atención. Incluso cuando esta herramienta de investigación cualitativa se ha mostrado con mayores limitaciones ha permitido extraer información relevante sobre los territorios investigados, ya que ha delatado ciertos problemas relativos a las características de sus respectivos capitales socioinstitucionales.

Capítulo 14. Análisis e interpretación del modelo de gestión de la Gobernanza aplicado por GALSINMA para el desarrollo territorial de la comarca de la Sierra Norte de Madrid

1. Introducción

A lo largo de los capítulos previos, relacionados con la comarca Leader de la SNM, se ha hecho mención a las políticas de inversión pública que, impulsadas principalmente desde el gobierno regional, se han implementado sobre la misma. Estas políticas han pretendido corregir los efectos perversos que generaron tanto la construcción de los embalses y las reforestaciones asociadas, como las políticas desincentivadoras puestas en marcha por el Estado central a través de la Diputación Provincial durante las décadas del desarrollismo industrial madrileño.

Al mismo tiempo, estas políticas inversionistas más actuales han contribuido durante los dos últimos decenios al asentamiento de una nueva población de origen urbano, así como al retorno de la población que emigró durante el éxodo rural y también de sus descendientes.

Ambos procesos migratorios están teniendo un importante impacto social en la comarca, ya que ha enfrentado dos formas de percibir y de gestionar un mismo territorio, así como también ha confrontado a las instituciones tradicionales de la sociedad agroganadera que ha ocupado históricamente este espacio, con las que están aportando los nuevos pobladores de origen urbano. Se trata en cualquier caso de un conflicto característico de los espacios periurbanos.

El resultado del análisis del papel que ha jugado Galsinma ante las dinámicas señaladas indica que éste ha sido limitado, lo que se explica por los diversos condicionantes que están lastrando su capacidad para liderar la gobernanza territorial en la SNM. La omnipresencia de un organismo regional como el PAMAM durante más de dos décadas, así como la propia evolución interna que ha seguido el GAL durante sus quince años de historia, son algunos de los factores explicativos de sus limitaciones, aunque hay más.

Para una adecuada comprensión de esos obstáculos, el capítulo se iniciará en primer lugar abordando el papel de Galsinma en la gobernanza territorial de esta

comarca. Para ello, se plantearán las características generales que determinan su organización y funcionamiento, así como se realizará el estudio evolutivo de este grupo en su dimensión como agente para la gobernanza comarcal, incidiendo en aquellos aspectos que, bajo nuestro punto de vista, han determinado las limitaciones actuales de Galsinma.

Posteriormente se analizará el problema de cohesión social que existe en la actualidad en la SNM, a partir del análisis de las características que definen los movimientos migratorios campo-ciudad y ciudad-campo que han tenido lugar en este territorio desde los años cincuenta de siglo XX. Asimismo, se expondrán las singularidades que definen a grandes rasgos tanto a la población retornada como a la nueva población de origen urbano. El capítulo concluye con unas consideraciones generales.

2. GALSINMA y la gobernanza territorial de la comarca de la Sierra Norte. Dificultades y limitaciones técnicas y organizativas del Grupo de Acción Local

Tras más de dos décadas de políticas intervencionistas dirigidas y controladas desde las administraciones públicas, en especial desde la regional y en menor medida también desde la local, cuya principal característica ha sido la importante dotación presupuestaria con que han contado los programas y planes implementados, la sensación que se tiene entre la población y los principales agentes territoriales comarcales es que se ha actuado de arriba abajo ignorándose las necesidades reales del territorio.

La aplicación de este tipo de política inversionista por parte de la administración regional implicó la utilización de importantes cantidades de dinero público en proyectos materiales (polideportivos, consultorios médicos, recuperación de patrimonio edificado, alojamientos rurales, edificios institucionales, etc.), útiles y necesarios en los momentos iniciales en que esta política se aplicó, pero que se volvieron ineficaces cuando las carencias materiales ya estaban sobradamente cubiertas.

La sociedad comarcal en su conjunto observa que la insistencia en este único modelo de políticas de desarrollo es el resultado de la falta de imaginación y valentía políticas para hacer otro tipo de propuestas, destinadas a realizar inversiones

diferentes. Este sentir queda resumido en la reflexión que un vecino de la Sierra expuso durante la entrevista realizada:

La zona ha avanzado y eso es indudable, sobre todo en infraestructuras. Se ha pasado de tener las calles de barro y tierra hace 30 ó 40 años a tenerlas asfaltadas; han aparecido alojamientos rurales, algunos de los cuales están en manos de los ayuntamientos; se han hecho pistas deportivas, consultorios médicos que visita un doctor cada 2 días a la semana; se han restaurado parte del patrimonio edificado... En este sentido sí se han hecho cosas.

Pero ahora, con el paso del tiempo te das cuenta de que no hemos conseguido crear un tejido social y empresarial fuerte que permita a la gente trabajar y vivir con opciones de futuro. Se ha hecho todo un poco a salto de mata, en parte porque las ayudas eran muy rígidas, muy burocratizadas y estaban diseñadas desde fuera de la SNM.

De esta manera, al final, lo fácil para los ayuntamientos era invertir en arreglar las calles y esas cosas, pero en muchos pueblos esas calles están vacías de lunes a viernes. Creo que al final hemos hecho decorados y se ha gastado mucho dinero. [...]. Creo que el salto está ahora en la creación de equipos humanos que generen valor e incentiven el desarrollo de la SNM.

En este sentido, la representante del Grupo de Desarrollo Rural Salmosta también incidía sobre esta idea, al señalar la mayor importancia que en la SNM se ha dado al continente que al contenido, tanto en las inversiones realizadas, como en los organismos creados para su gestión:

Hoy día parece que con que exista un sitio físico ya existe ese trabajo. Se da más prioridad a que exista una institución, es decir, a que existe un espacio físico que tiene un cartel fuera, que a que haya

una persona desempeñando las funciones para las que se supone que se ha creado esa institución.

Es muchísimo más importante el equipo humano que el espacio físico, porque va a hacer que perdure en el tiempo y que crezca. Además, cuanto más cohesionado esté el equipo técnico, más se va a avanzar. Un edificio por sí mismo es solo eso. No tiene más. Es un medio, no un fin en sí mismo. Muchas veces se para ahí. Eso pasa aquí.

En esta línea de pensamiento varios de los agentes entrevistados han indicado que el problema real que ha existido en la Sierra Norte con respecto a las inversiones realizadas se encuentra en la inexistencia de: una planificación integral; una adecuada coordinación entre los agentes de desarrollo implicados; y una participación real de la población en la toma de decisiones. Así, el representante del periódico comarcal Senda Norte indicó:

Desde que yo vivo aquí no se ha hecho ningún plan integral para la comarca más allá de alguno intentos que se han procurado desde la administración, como es el caso de PAMAM. No se ha hecho ningún plan que contase con una participación amplia y real de la población.

El PAMAM, que reunía a los 42 alcaldes de la zona; GALSINMA, que en teoría reúne a los alcaldes con los empresarios y con las asociaciones; o cualquiera de las muchas mancomunidades que hay en la SNM dan la impresión de que la red que necesita este territorio se hecho sólo por arriba y no por abajo.

Nunca nos hemos puesto a pensar entre todos qué queremos hacer en la SNM y a partir de ello dirigir las ayudas y subvenciones en esa dirección para conseguir el objetivo. Esta situación genera incertidumbre y la sensación de que todos estamos en manos de lo que la administración quiera hacer aquí. Además genera un gran cansancio entre la población

porque no existe un objetivo claro hacia el que se quiere llegar, ni un proyecto integral para la sierra que se quiera implementar.

O nosotros decidimos políticamente qué queremos, y cuando digo políticamente me refiero necesariamente a contar con la participación de la gente, o tenderemos hacia la tematización turística de este territorio dirigida hacia el consumo de la metrópoli.

Ante esta situación, el papel de Galsinma en el desarrollo territorial de la SNM es bastante complejo, por cuanto que carece del reconocimiento necesario para liderar una nueva gobernanza territorial, que reoriente las políticas implementadas en la dirección señalada por los actores anteriormente mencionados. Sirva como ejemplo el hecho de que los alcaldes de la zona plantean como alternativa a la desaparición del PAMAM la creación de una gran mancomunidad, que absorba las competencias de las tres grandes mancomunidades hoy existentes (Servicios Culturales; Servicios Sociales; y Arquitectura y Urbanismo), y que cumpla también la misma función que el ya desaparecido Consejo Asesor, esto es, como espacio de encuentro e interrelación entre los alcaldes de la zona. Galsinma ni siquiera ha sido considerado en sus reflexiones.

La sociedad implicada, el empresariado y la esfera política local no observan a Galsinma como un agente territorial con capacidad de liderazgo por dos motivos. En primer lugar, porque durante toda su existencia Galsinma ha estado bajo el control directo o indirecto de la Comunidad de Madrid, bien a través del PAMAM, bien a través de las distintas Consejería encargadas de financiar los programas de inversión, bien a través de la clase política local que, en su mayor parte, pertenecen a las dos grandes fuerzas políticas regionales a cuyas directrices están sujetos.

Y en segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, porque desde su origen, al igual que sucedió con el resto de los GAL regionales, la Comunidad fomentó una gobernanza de tipo gerencial que ha abocado a Galsinma a asumir el papel de mero intermediario entre el gobierno regional y los beneficiarios finales de las ayudas gestionadas. Este enfoque de tipo neoliberal ha convertido a los GAL madrileños, entre ellos a Galsinma, en una especie de ventanilla única para la

solicitud de ayudas al desarrollo rural, alejadas de la idea del partenariado local que se pretendía con el modelo teórico diseñado desde la UE.

A lo largo de los próximos apartados se analizará con mayor detalle la evolución que ha seguido Galsinma desde su creación a mediados de los años noventa del siglo pasado, por cuanto que en el conocimiento de su desarrollo como GAL se hallan las explicaciones a sus limitaciones como agente de desarrollo con capacidad para liderar la gobernanza de la SNM.

2.1. El controvertido diseño de su estructura y organización interna. Del control inicial ejercido por el PAMAM a un incierto futuro

La composición interna de Galsinma ha estado determinada desde su origen por la figura administrativa elegida para su organización: el consorcio. Según lo dispuesto en la legislación estatal vigente en torno a la misma⁹³, los consorcio administrativos están formados necesariamente por administraciones públicas que se unen a otras para la consecución de fines de interés común, así como, si se estima oportuno, con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas.

En este sentido, en los Estatutos de Galsinma (BOCM, 2005g) se precisa que podrán adherirse al presente Consorcio los Ayuntamientos de la Sierra Norte de la Comunidad de Madrid [...], así como las mancomunidades municipales constituidas dentro del ámbito territorial del presente Consorcio y las asociaciones sin ánimo de lucro de carácter privado que tengan su domicilio social y desarrollen su actividad en el ámbito territorial del presente Consorcio. Por tanto, por su propia naturaleza jurídica, la participación a título individual de entidades privadas con ánimo de lucro o de particulares ha quedado excluida dentro de este GAL desde su origen.

De esa manera, según información facilitada por Galsinma, disponible asimismo en su página web corporativa, en junio de 2012 el GAL estaba integrado

⁹³ Fundamentalmente en el artículo 87 de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y en el artículo 110 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local.

por 134 socios, de los cuales 48 eran instituciones públicas y 86 eran entidades privadas sin ánimo de lucro radicadas en la comarca (figura 1).

Figura 1: Número de socios de GALSINMA y distribución según su naturaleza jurídica, 2012

NATURALEZA JURÍDICA	TIPO		Nº SOCIOS
<i>Socios Públicos</i>	Ayuntamientos		42
	Mancomunidades		6
	Total		48
<i>Socios Privados</i>	Asociaciones sin ánimo de lucro	Culturales, Mujeres, Jóvenes y Tercera Edad	58
		Ambientales	4
		Ganaderas	8
		OPA	3
		Turísticas	6
		Artesanos y comerciantes	7
		Total	86
	TOTAL SOCIOS		

Fuente: www.galsinma.org, 2012

Entre las instituciones públicas, 42 corresponden con los ayuntamientos de la comarca y 7 con las siguientes mancomunidades de municipios: Mancomunidad Valle del Lozoya; Mancomunidad Servicios Sociales de la Sierra Norte de Madrid; Mancomunidad de Arquitectura y Urbanismo de la Sierra Norte de Madrid; Mancomunidad Puerta de la Sierra; Mancomunidad Sierra del Rincón; Mancomunidad Alto Jarama-Atazar.

Las entidades privadas se organizan según sectores de diversa naturaleza, de tal forma que 58 son asociaciones culturales, de mujeres, juveniles y de la tercera edad, 9 son asociaciones ganaderas; 3 son Organizaciones Profesionales Agrarias (OPA); 6 son asociaciones turísticas; 7 son asociaciones de artesanos y comerciantes y 4 son asociaciones ambientales.

Sin embargo, a través del trabajo de campo se ha podido constatar que este número tan alto de socios privados indicado desde la gerencia del grupo no se corresponde con el que efectivamente existe en la realidad, en especial en lo que se

refiere a las asociaciones de carácter civil (ambientales, culturales, mujeres, jóvenes y tercera edad).

La gerencia del grupo cifra en 62 las entidades de este tipo que pertenecen al grupo en la actualidad, si bien, durante la realización del trabajo de campo se llevó a cabo un muestreo con 45 de estas asociaciones, esto es, con aquellas de las que disponíamos de algún dato de contacto, ya fuese directamente mediante vía telefónica y/o telemática, o indirectamente a través de los ayuntamientos cuando no fue posible hacerlo directamente con dichas asociaciones. El resultado de este muestreo reflejó que:

- 9 asociaciones seguían siendo socias. 6 de ellas aseguraron que su nivel de participación en el grupo era muy bajo, limitándose al pago de la cuota anual de mantenimiento en el consorcio
- 17 asociaciones manifestaron que ya no pertenecían a Galsinma. La mayor parte de ellas señalaron que su colaboración con el grupo había cesado desde hacía al menos unos 10 años. La principal causa que motivó su salida de Galsinma estuvo relacionada con el escaso apoyo económico que el GAL ofrecía a sus proyectos, así como la no adecuación de los objetivos de sus respectivas asociaciones con los de Galsinma, al entender que este último privilegiaba las subvenciones a proyectos productivos.

No obstante, cabe señalar que dos de las asociaciones de la tercera edad consultadas alegaron como motivo de salida las dificultades que encuentran para desplazarse hasta la sede de Galsinma, por cuanto que carecían de medios de transporte para ello.

- 12 entidades ya no existían, tal y como pudieron confirmarnos los técnicos municipales de los diferentes ayuntamientos a los que consultamos, así como las personas con las que se contactó y que eran antiguos miembros de las mismas.
- Con 7 asociaciones no se pudo establecer comunicación.

Obviamente esta situación tiene consecuencias sobre la organización interna y sobre la imagen externa que hoy día proyecta Galsinma hacia la sociedad de la comarca, aun cuando su origen no es reciente y hay que buscarlo en distintos momentos de la evolución del grupo de acción local.

En el capítulo dedicado al análisis de las políticas y de los agentes de desarrollo de la Sierra Norte de Madrid, indicamos que Galsinma surgió inicialmente como un organismo estrechamente vinculado al Patronato Madrileño de Áreas de Montaña (PAMAM).

De esta forma, los primeros estatutos con que contó el GAL fueron promovidos por este organismo regional que, junto a los 42 ayuntamientos de la comarca y a 6 mancomunidades y 18 asociaciones sin ánimo de lucro constituyeron Galsinma el 27 de diciembre de 1995 (BOCM, 1996).

Inicialmente se establecieron como órganos de dirección una Junta General, un Presidente, un Vicepresidente y un Gerente. La Junta General actuaba como órgano rector colegiado y de él dependía la designación o cese del Presidente, del Vicepresidente y del Gerente.

El Patronato de Montaña ejercía un control directo e indirecto sobre este importante órgano rector de Galsinma al intervenir en su composición, por cuanto que ésta estaba formada por:

- **5 representantes de las Entidades Locales** de la comarca, de los cuales 4 representaban a los ayuntamientos de la zona y 1 a las mancomunidades. Los cuatro representantes de los ayuntamientos debían elegirse de entre los 42 alcaldes presentes en el Consejo Asesor del PAMAM, mientras que el representante de las mancomunidades lo haría entre las seis presentes en Galsinma en ese momento.
- **5 representantes de las Asociaciones Privadas Sin Ánimo de Lucro** que debían elegirse entre todas ellas
- **5 miembros designados por el Consejo de Administración del PAMAM**, entre los que podían encontrarse autoridades regionales, funcionarios,

representantes de fundaciones y/o representantes de entidades públicas o privadas cuya actividad guardase una relación directa con el desarrollo local

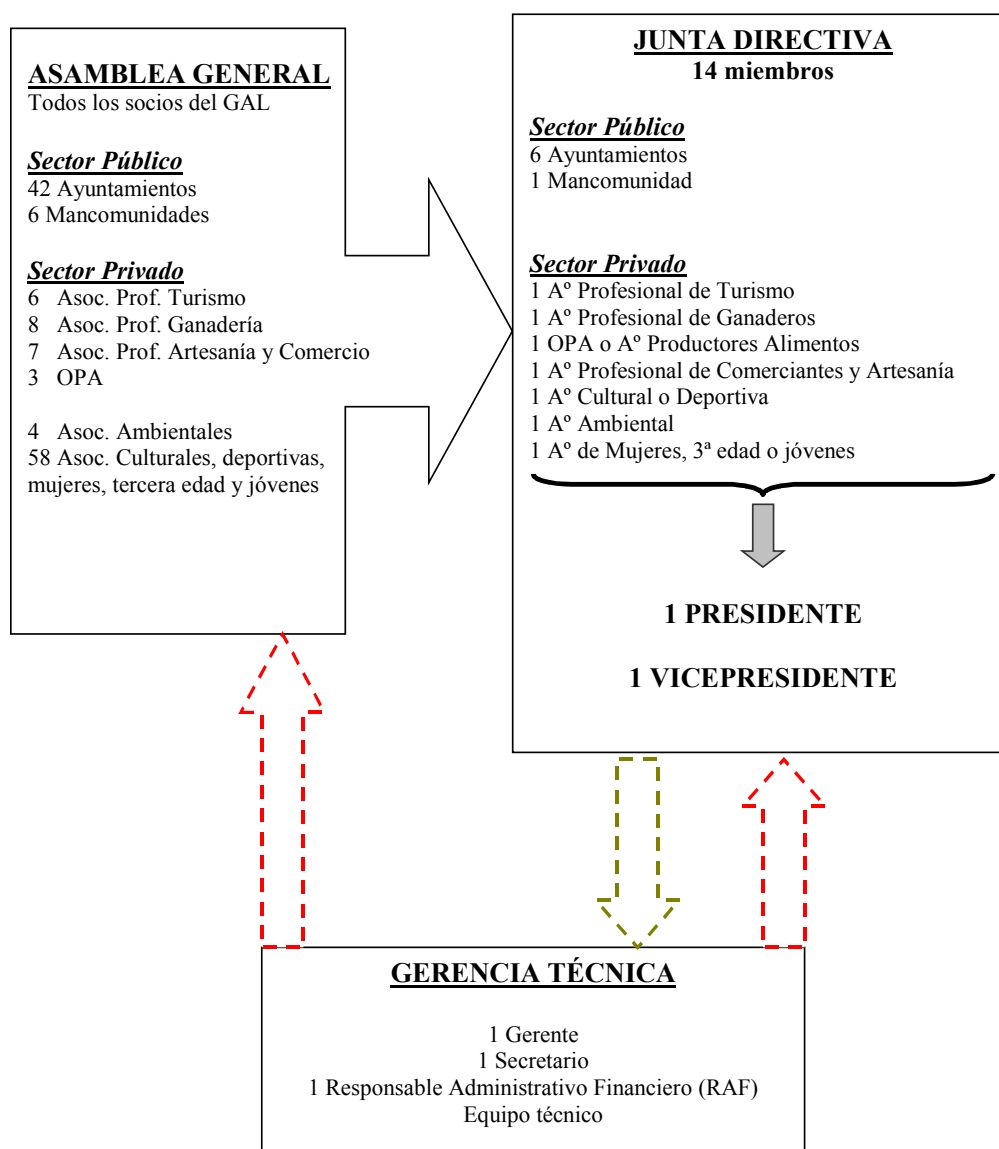
El control del PAMAM se extendía incluso sobre la figura del gerente, al actuar como entidad supervisora de alguna de las funciones más destacadas del mismo. Así, en estos primeros estatutos de Galsinma se estableció que, antes de ser aprobadas por la Junta General, el PAMAM debía emitir un informe favorable al anteproyecto de los Presupuestos, al Plan de Actividades anual y a los criterios para la concesión de las ayudas, documentos que debían ser todos ellos elaborados por el gerente del GAL.

En cualquier caso, la Comisión Europea desestimó la posibilidad de que el PAMAM formase parte del GAL, lo que obligó a la Comunidad de Madrid a reformular el Consorcio establecido para la gestión de este grupo, así como los Estatutos que regían su funcionamiento y organización. Al mismo tiempo, esto supuso el retraso en el funcionamiento de la iniciativa Leader hasta junio de 1996, y como consecuencia de dicho retraso, la no aplicación de la *Fase de Adquisición de Capacidades* (medida A) prevista en esta iniciativa, que como se recordará fue ideada desde la Comisión Europea para capacitar a los técnicos de los grupos que carecían de una experiencia previa en la gestión de proyectos de desarrollo bajo el enfoque territorial e integrado de la iniciativa.

Por otro lado, este cambio no significó el final de la influencia del Patronato sobre Galsinma, que de hecho ha prevalecido, aunque de manera más atenuada, hasta la desaparición del organismo autónomo regional.

Así, los actuales Estatutos establecen que los órganos de gobierno del consorcio son: la Asamblea General; una Junta Directiva, con un Presidente y un Vicepresidente; y una Gerencia Técnica formada por un Gerente; un Secretario; y un Responsable Administrativo-Financiero (RAF) (figura 2). Se reproduce así el organigrama característico de los GAL.

Figura 2. Esquema de la estructura orgánica interna de GALSINMA en la actualidad



Fuente: elaboración propia a partir de los Estatutos de Galsinma (BOCM 2005g y 2008c)

La *Asamblea General* está compuesta por todos los socios, por lo que actúa como máximo órgano de expresión de la voluntad del consorcio. De ella depende la admisión y expulsión de socios; la aprobación de los principales documentos de planificación, administración y gestión del grupo; o el control de la labor ejercida por la Junta Directiva

La **Junta Directiva** por su parte es el órgano ejecutivo, rector y gestor de Galsinma y está formada por 14 representantes⁹⁴, de entre los cuales:

- *6 son representantes de los ayuntamientos* de la zona, siendo designados estos por el Consejo Asesor del PAMAM entre sus 42 miembros. Su mandato es de dos años naturales pudiendo ser reelegidos.
- *1 representantes de las mancomunidades* adheridas al consorcio. Su mandato es de 2 años naturales pudiendo ser reelegidos
- *7 representantes de las asociaciones sin ánimo de lucro* incorporadas al consorcio cuyo mandato será de 2 años naturales, pudiendo ser reelegidos. Cada uno de estos representantes es elegido por los miembros que componen los respectivos grupos socio-profesionales que forman parte de Galsinma, a saber:
 - *1 representante de las Asociaciones Profesionales del Turismo*
 - *1 representante de las Asociaciones Profesionales de Ganadería*
 - *1 representante de las Organizaciones Profesionales Agrarias (OPA) o de las Asociaciones Profesionales de Productores de Alimentos*

⁹⁴ En 2008 se modificaron los Estatutos (BOCM, 2008c) para ampliar la Junta Directiva en un miembro más, con voz pero sin voto, que debía representar a la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid. La UE rechazó esta propuesta al entender que suponía una injerencia del gobierno regional en el funcionamiento normal de los GAL. Por falta de actualización de los Estatutos de Galsinma, ese decimoquinto miembro de la Junta Directiva todavía aparece recogido en dichos Estatutos. Sin embargo, ningún representante regional ha acudido a las reuniones de la Junta Directiva de Galsinma hasta la fecha.

Esta ampliación fue solicitada por algunos GAL regionales que, dado el carácter vinculante que en el actual periodo de programación de Leader tienen los informes de elegibilidad emitidos por el Área de Desarrollo Rural del gobierno regional, querían contar con este representante autonómico para que explicase a los socios de primera mano por qué unos proyectos sí eran elegibles y otro no.

- *1 representante de las Asociaciones Profesionales de Comerciantes y de Artesanía*
- *1 representante de las Asociaciones Culturales o Deportivas*
- *1 representante de las Asociaciones Ambientales*
- *1 representante de las Asociaciones de Mujeres, de la Tercera Edad o de los Jóvenes*

Los cargos de **Presidente** y **Vicepresidente** emanan de la Junta Directiva. Entre las competencias del primero se encuentran la representación legal del consorcio; proponer a la Junta Directiva el nombramiento del Gerente, del Secretario y del RAF; así como dirimir los empates que se produzcan en las reuniones de la Junta Directiva a través del voto de calidad. En cuanto al Vicepresidente, su principal cometido es el de sustituir al Presidente en su ausencia, vacante o enfermedad.

Según se nos ha informado durante el trabajo de campo, existe un acuerdo tácito para que la Presidencia recaiga siempre en un representante de las administración local, y la Vicepresidencia en el representante de algunas de las Asociaciones Profesionales. En la actualidad, el cargo de Presidente lo ejerce el alcalde de Buitrago, mientras que el de Vicepresidente lo ostenta el representante de la Asociación de Comerciantes e Industriales de Rascafría (ACIR)

Entre las funciones asignadas a la Junta Directiva se encuentran la designación y cese de Gerente, del Secretario y del RAF; la propuesta a la Asamblea General de los criterios para otorgar las ayudas; la selección de proyectos que se van a financiar; la elaboración de los principales documentos de administración, planificación y gestión del GAL y su propuesta a la Asamblea; así como proponer a la Asamblea General las líneas generales de actuación del consorcio.

En lo que se refiere a la Gerencia Técnica, esta está compuesta, como ya hemos indicado, por un Gerente, un Secretario, un RAF y un equipo técnico variable, por cuanto que su número depende de los programas que ha ido gestionando Galsinma. Todos estos cargos técnicos están al margen de los socios del grupo, es decir, se trata de cargos ocupados por profesionales técnicos que no emanan de entre los socios del grupo.

Entre las principales funciones que debe realizar el **Gerente** se hallan las siguientes:

- la gestión económica y administrativa del consorcio
- la asistencia con voz y sin voto a las reuniones de la Junta Directiva y de la Asamblea General
- ejecutar y hacer cumplir los acuerdos adoptados por la Junta Directiva y la Asamblea General
- impulsar y divulgar las acciones emprendidas desde el Consorcio
- fomentar las reuniones anuales informativas de los distintos grupos de asociaciones presentes en Galsinma con sus representantes en la Junta Directiva
- solicitar la asistencia a las reuniones del Consejo Asesor del PAMAM dos veces al año para informar de los acuerdos y actuaciones adoptadas, así como comparecer cuando sea requerido por el Presidente del citado Consejo.

El **Secretario** tiene como funciones principales las de levantar las actas de las reuniones de la Junta Directiva y de la Asamblea General; así como llevar al día los libros de actas y de registro de asociados.

Finalmente, el principal cometido del **RAF** es la gestión económica responsable de los fondos y cuentas corrientes del GAL; así como la de elaborar y actualizar la contabilidad del mismo. El RAF tiene la obligación de asistir a las reuniones de la Junta Directiva, con voz pero sin voto, cada vez que ésta se lo demande.

En definitiva, como señalábamos unas líneas más arriba, esta estructura orgánica ha perpetuado la influencia del PAMAM en el funcionamiento y organización de Galsinma. A través del Consejo Asesor, órgano sin funciones ejecutivas directas que actuaba como foro de encuentro y debate para los alcaldes de la zona, Galsinma quedó bajo la órbita del Patronato.

El hecho de que la norma básica que rige la vida diaria del GAL indique que la elección de los alcaldes presentes en su Junta Directiva deba hacerse en el Consejo Asesor del PAMAM y no dentro de Galsinma, así como la rendición de cuentas a la que somete la acción del gerente respecto al citado Consejo, indican una situación de subordinación y no de coordinación entre ambas entidades, lo que hubiese sido deseable y positivo para el conjunto de la SNM.

Sin embargo, cuando el 1 de enero de 2011 el PAMAM dejó de existir, Galsinma tuvo que hacer frente a una nueva realidad que de momento no ha sabido afrontar con éxito, entre otros motivos porque la extinción del Patronato ha enfrentado a los responsables de Galsinma con la situación real en la que se halla el grupo.

Una situación caracterizada de un lado por el arraigo de una cultura de tutela por parte de la administración regional, y de otro por la desorganización y desestructuración internas cuya génesis se retrotrae casi hasta el mismo momento en el que Galsinma se creó, pero que quedó oculta bajo la alargada sombra del PAMAM y de la bonanza económica que permitió al consorcio gestionar una importante cantidad de subvenciones, tal y como ya ha sido analizado.

El férreo control que desde el Consejo Asesor del PAMAM ha ejercido la administración pública local sobre Galsinma, ha propiciado que las entidades privadas, especialmente las de tipo civil, se hayan ido desvinculando y desconectando de la actividad diaria del GAL.

En este proceso de *captura de la red* por parte de la administración local ha colaborado la gerencia técnica, cuyo co-liderazgo dentro del GAL se fundamenta en la larga permanencia en sus puestos de trabajo del gerente y de los técnicos, algunos de los cuales están trabajando en Galsinma desde un año después de su creación.

De este modo, han podido acumular conocimientos e información abundante sobre el grupo, sobre los programas gestionados y sobre el territorio, lo que ha convertido a este órgano en un *cuasimonopolio de la experiencia* (Eme, 2007). Sin embargo, según algunas de las críticas recogidas durante el trabajo de campo, también se ha producido un proceso de acomodamiento que los ha llevado a estar progresivamente confinados en su sede y, por lo tanto, a reducir sus desplazamientos

por el territorio, así como los contactos con emprendedores y otros actores de la SNM.

Al mismo tiempo se ha indicado que el nivel de conocimientos técnicos adquiridos sobre el funcionamiento de los distintos programas gestionados, así como sobre la vida interna del GAL, otorgan a la gerencia técnica un importante ascendiente sobre los alcaldes que ocupan la Presidencia de Galsinma. Hay que tener en cuenta que muchos de estos alcaldes, al asumir sus funciones como Presidentes del consorcio, desconocen qué es y para qué sirve un GAL, y que, dado lo breve de su mandato –2 años–, ese conocimiento lo adquieren justo cuando abandonan el puesto.

En este sentido, desde esa posición de influencia sobre los cargos electos, la gerencia podría haber hecho mayores esfuerzos para orientar la actividad del grupo hacia una mayor dinamización sociocultural de la comarca, frente a la visión productivista y gerencial que ha predominado en Galsinma por imposición de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, y como se analizará con posterioridad, junto a ambos actores, administración local y gerencia técnica, hay un reducido grupo de agentes privados vinculados con los sectores ganadero y sobre todo turístico que desde el origen de Galsinma cuentan con peso específico en el proceso de toma de decisiones del grupo.

En cualquier caso, como se señalaba unas líneas más arriba, el consorcio se caracteriza a nivel interno por una situación de desorganización y desestructuración que se manifiesta entre otras circunstancias en:

- el desconocimiento del número real de socios con que cuenta el GAL;
- la reducida asistencia de las entidades de tipo civil, y en menor medida de las de tipo productivo, a las diferentes reuniones convocadas por la gerencia o por la Junta Directiva;
- la escasa cuando no nula comunicación con estas entidades;

- las dificultades que encuentra la Junta Directiva para promover la modificación de unos Estatutos que no se adaptan a la realidad actual del grupo.

Esta difícil situación que atraviesa hoy día Galsinma se ha agravado como consecuencia de la crisis económica actual, dado el impacto que la misma está teniendo en el descenso de los fondos públicos y en la orientación de los programas que gestiona el consorcio. En este sentido, desde la Comunidad de Madrid se ha “sugerido” a los GAL regionales, entre ellos a Galsinma, que durante la actual fase de Leader se promuevan principalmente proyectos productivos y se desestimen los no productivos.

Así, el enfoque mercantilista y gerencial que desde la administración regional se promueve con respecto a los GAL, reduce los alicientes con que cuentan los mismos para atraer hacia sí a las asociaciones civiles de sus respectivos territorios, dado que por un lado se impide la financiación de algunas de las actividades socioculturales que les son características; y por otro se difumina el papel que las mismas pueden jugar dentro de los GAL, por cuanto que la naturaleza y la filosofía de estas asociaciones civiles escapa al productivismo que se intenta fomentar desde la administración regional.

En definitiva, Galsinma se halla en la actualidad en una situación incierta por cuanto que, en ausencia del Patronato de Montaña no ha sabido ocupar una posición preeminente en la gobernanza comarcal, que le permita afrontar este nuevo escenario institucional con el reconocimiento y el respaldo social necesarios para liderarlo.

Por ello, la superación de la situación actual del grupo requiere de un liderazgo decidido, conciliador y con visión global de la comarca, capaz de acometer la compleja tarea de reconstruir las redes de relaciones que inicialmente se consiguieron tejer entre los diferentes tipos de actores que dieron lugar a Galsinma, pero que hoy se encuentran muy debilitadas.

En cualquier caso, consideramos que esta situación de crisis interna por la que atraviesa el GAL es una oportunidad para replantear los liderazgos, la organización y el nuevo papel que Galsinma debe asumir en una comarca que en nada se parece a la de mediados de los años noventa del siglo pasado.

2.2. La captura de GALSINMA por parte de grupos de poder político y económico de la Sierra Norte de Madrid

La situación de desconexión que experimenta Galsinma con respecto al tejido asociativo de la comarca no es reciente, sino que tiene su origen al poco tiempo de crearse el Consorcio, cuando todavía el PAMAM gozaba de una importante y directa influencia sobre este organismo. En esos momentos iniciales, las administraciones locales, junto a algunas asociaciones productivas vinculadas a los sectores ganadero y turístico del Valle Alto del Lozoya, buscaron y lograron controlar Galsinma.

Bajo el argumento de que la iniciativa comunitaria Leader II era un programa de inversión económica productiva para la zona, defendieron que quienes debían participar directamente en la toma de decisiones eran los destinatarios directos de esas ayudas productivas. De este modo, se privilegió a las asociaciones profesionales frente a las asociaciones de dinamización socio-cultural (de la tercera edad, de jóvenes, de vecinos, ecologistas, culturales), que fueron rápidamente arrinconadas en el proceso decisorio.

El relato de cómo se fraguó la imposición de este enfoque productivista en Galsinma se inicia en el año 1996 (Coordinadora de Asociaciones de Montaña de la Sierra Norte de Madrid, 1996). Entonces todavía estaban vigentes los primeros Estatutos del consorcio, por lo que los representantes de las asociaciones en la Junta General eran cinco, mientras que la administración local y el PAMAM disponía cada uno de otros cinco representantes.

En marzo de ese año se celebró una de las primeras Asambleas Generales del consorcio, en la cual se trató la elección de los 5 representantes de las asociaciones en la Junta General. Los ayuntamientos de la zona intentaron por diversos medios situar a las asociaciones afines en esos puestos, además de imponer la división de éstas según un criterio sectorial que diferenciaba a las ganaderas, a las hostelero-turísticas, y a las artesanas, del “resto”.

Estas maniobras generaron el rechazo de la mayoría de las asociaciones, que consiguieron imponer su posición en esta Asamblea ganando diversas votaciones. El resultado final de las mismas concluyó con la elección, por mayoría, de cinco

representantes generales para todas las asociaciones, independientemente de la naturaleza que cada una de ellas tuviera, esto es, profesionales o socio-culturales.

Sin embargo, siete meses después, en octubre de 1996, los ayuntamientos retomaron esta cuestión en una reunión de la Junta General del Consorcio, proponiendo un cambio en los Estatutos que afectaba al artículo que regulaba la representación de las asociaciones en dicho órgano rector. En esta ocasión, y apoyados en los cinco representantes del PAMAM, impusieron su criterio de división sectorial de las asociaciones.

La situación de malestar se agravó al inicio del programa Leader +, por cuanto que los ayuntamientos impusieron una vez más sus enfoques a través de una Junta Directiva que, aunque modificada con respecto a 1996 por la salida del PAMAM, seguían controlando y dirigiendo.

Estas medidas, que tenían que ver por un lado con una nueva distribución de los representantes de las asociaciones en el órgano de dirección del Consorcio, la cual benefició de nuevo a aquellas de tipo productivo, así como por otro lado con el establecimiento de unas cuotas de adhesión y mantenimiento a Galsinma, acabaron por quebrar la confianza de muchas de las asociaciones socio-culturales en la utilidad del grupo de desarrollo.

El modo de llevar a cabo esta captura de la red de cooperación fue por tanto traumático para la vida interna de Galsinma, tanto por los tensos debates y rupturas que de ella se derivaron, como por la desconfianza que generó la forma de proceder de las administraciones locales entre las asociaciones civiles más activas de la SNM. De este modo, muchas de esas asociaciones, que habían visto en Galsinma la oportunidad que el PAMAM les negó de participar activamente en el desarrollo de su territorio, fueron desvinculándose progresivamente del GAL.

Así, aunque la página web del grupo indique que en la actualidad hay 62 entidades civiles participando como socias del grupo, la realidad es bien distinta. Recordando lo indicado en el epígrafe anterior, tras realizar un rápido muestreo sobre 45 de estas entidades, obtuvimos como resultado que 9 de esas asociaciones seguían siendo socias; 17 habían dejado de serlo; 12 ya no existían; y con 7 no se pudo contactar.

Más allá de que sorprenda el hecho de que los responsables de Galsinma mantengan en la web del grupo un listado de asociaciones que no está actualizado desde hace casi una década, la cuestión que más llama la atención es la escasa participación activa de la sociedad civil en Galsinma, incluso entre aquellas asociaciones que todavía pertenecen a este GAL.

En este sentido, algunas de las asociaciones de tipo socio-cultural indicaron que participar en un organismo como Galsinma es complejo para entidades como las suyas, por cuanto que su participación es voluntaria, y está supeditada a cuestiones como la disponibilidad de tiempo libre para poder atender debidamente sus compromisos como socios.

Todo ello además teniendo en cuenta que, como contrapartida a esos esfuerzos, los proyectos que presentan apenas cuentan con financiación, ya que como nos han indicado algunos de esos agentes, desde la Comunidad de Madrid se viene “sugiriendo” al GAL que destine la mayor parte de las inversiones a financiar proyectos empresariales de tipo productivo, así como proyectos municipales. Bajo esta perspectiva entienden que sean los ayuntamientos y las empresas turísticas y agroganaderas de la zona las más interesadas en involucrarse en la gestión diaria de Galsinma.

Además, estas mismas entidades han criticado el sistema de ayudas que por ejemplo prevalece en Leader, por cuanto que les obliga a adelantar la financiación del proyecto y ya con posterioridad se les reembolsa las ayudas percibidas. Esto implica la disponibilidad previa de importantes fondos propios de los que por lo general no disponen estas asociaciones de tipo socio-cultural

Por otro lado, cabe destacar asimismo el alto número de asociaciones que han dejado de existir en la SNM, aunque esto se explica principalmente porque, tal y como han señalado diversos técnicos municipales y otros agentes territoriales, muchas de esas asociaciones culturales, juveniles, de la tercera edad o de la mujer fueron impulsadas desde los propios ayuntamientos en el origen de Galsinma, con el objetivo de ocupar el espacio asociativo ciudadano dentro del grupo con entidades bajo su órbita.

El paso de los años ha hecho que muchas de estas asociaciones “municipales” fueran progresivamente desapareciendo, bien por cambios en los partidos políticos

gobernantes, bien porque en un momento dado las propias autoridades que las impulsaron consideraron que carecían ya de sentido, bien porque tras el impulso inicial la participación ciudadana decayó. Lo más preocupante es que lo han hecho ante la indiferencia de las administraciones locales, de la propia población... y de Galsinma.

Finalmente, como indicábamos unas líneas más arriba, la figura administrativa elegida por el grupo para organizarse, el consorcio, ha determinado una de las contradicciones más significativas en las que ha caído el GAL durante sus quince años de historia. Como se recordará, según la legislación vigente dentro de estas entidades sólo tienen cabida las administraciones públicas y asociaciones sin ánimo de lucro de carácter privado que colaboren con ellas. En este sentido, la evolución reciente de Galsinma ha demostrado que, aunque indirecto, las asociaciones de tipo productivo sí tienen ánimo de lucro, ya que mediante la captura de la red han buscado acaparar los fondos gestionados para beneficiar a sus socios, lo que sería contrario al espíritu que subyace bajo la figura de los consorcios, así como también a la de los propios grupos de acción local.

En resumen, la imagen externa que el consorcio ha proyectado sobre la sociedad de la comarca durante todos estos años está dañada, pues la entidad es observada como un instrumento más al servicio de los intereses políticos y de las redes de poder económico tradicionales. Esta visión ha impulsado un importante movimiento de desafección ciudadana con respecto a Galsinma, que se ha agravado durante la última década como consecuencia del cambio social experimentado con la incorporación de la población neorrural.

La recomposición de los vínculos con la sociedad de la SNM es por tanto el principal reto que ha de asumir Galsinma en el futuro más inmediato. Los responsables del grupo, esto es, la Gerencia y la Junta Directiva, con el Presidente al frente, deben replantearse el papel de la entidad en el desarrollo comarcal, dotándole de una nueva dimensión más social y cultural, y menos economicista, que proyecte al consorcio como principal ente mediador entre los dos mundos que han entrado en colisión en la SNM.

Si afronta este reto y lo resuelve de manera adecuada, Galsinma podrá ocupar el centro de la gobernanza territorial en la comarca, si no sus posibilidades de

subsistir serán escasas, más allá de poder seguir comportándose como una entidad que, bajo la tutela de la administración regional, se dedique a la gestión burocrática y puntual de determinados programas de inversión.

3. Galsinma ante los restos del reciente cambio demográfico y social de la Sierra Norte de Madrid.

La llegada de nuevos pobladores de origen urbano a la SNM lleva produciéndose desde los años ochenta del siglo pasado, si bien ha sido durante la última década cuando este movimiento ha experimentado un mayor auge. Localizados inicialmente en los principales centros rectores de la comarca, así como en los municipios más próximos y mejor comunicados con las zonas centrales de la región, esto es, al sur y a lo largo del eje de la autovía A-1 hasta Buitrago de Lozoya, esta nueva población se ha ido dispersando progresivamente por toda la SNM, aunque con distinta intensidad y repercusión social.

Los antagonismos y conflictos sociales generados durante las últimas décadas a raíz de este proceso migratorio “inverso”, de la ciudad al campo, deben ser explicados necesariamente contraponiéndolo con el proceso de salida que, entre los años cincuenta y primera mitad de los ochenta, se produjo en sentido contrario, de la sierra a la ciudad central.

En el entendimiento de los diferentes factores y características que impulsaron y definen a uno y otro se halla la explicación a los conflictos y desencuentros que están teniendo lugar en esta comarca, cuya raíz se halla fundamentalmente en el enfrentamiento entre dos formas de entender la organización y la gestión un mismo territorio, así como entre las normas y los valores que rigen sus comportamientos sobre el territorio.

3.1. Los procesos migratorios campo-ciudad y ciudad-campo como origen de la complejidad social actual de la Sierra Norte de Madrid

A lo largo de los años sesenta y hasta la primera mitad de los años ochenta del siglo XX, la SNM experimentó un importante proceso de despoblación que supuso la salida de alrededor de una cuarta parte de sus habitantes hacia la ciudad

central. Como ya se explicó en el capítulo correspondiente, la migración de estas personas se produjo en un contexto de desestructuración del sistema agroganadero tradicional de montaña, que hasta entonces había permitido mantener una economía de subsistencia en la zona, así como por la falta de alternativas económicas al mismo (imagen 1).

Imagen 1. Tinaos ganaderas abandonadas en la Sierra de La Puebla, rodeadas de bosques de repoblación con coníferas



Fuente: Foto del autor

Esta ausencia de alternativas económicas se explica en gran medida por la construcción de los embalses para consumo humano que existen en la comarca, cuya importancia estratégica en el surgimiento y posterior expansión del desarrollismo industrial madrileño propiciará, al mismo tiempo, la aplicación de políticas desincentivadoras de toda actividad económica en la zona, más allá de las propias ligadas al mantenimiento de las infraestructuras hidráulicas y forestales.

De esta manera, y a pesar del empleo estable generado, los embalses fueron vistos por una parte de la población local como una invasión de la ciudad y de su

entramado político sobre sus espacios de vida y producción, así como un apropiamiento de sus recursos territoriales.

Sin embargo, no fue ésta la única manera en la que la ciudad actuó sobre los espacios rurales en general, y sobre este espacio de montaña en particular, ya que a través de la generalización de un discurso pro-urbano, convenientemente difundido por las autoridades del momento, se denigró todo aquello y a todos aquellos que tenían alguna vinculación con el campo y lo rural. La ciudad era el progreso y el campo lo anticuado y obsoleto.

La población de la Sierra Norte que se vio obligada a abandonar sus municipios de origen por la falta de oportunidades económicas, fue también objeto de un proceso de desenraizamiento que buscaba la renuncia a los orígenes, como modo de integración en el nuevo espacio de vida urbano. No obstante, este discurso no sedujo a muchos de los emigrantes de la SNM, quienes siguieron manteniendo en propiedad, aunque abandonadas, las viviendas y predios familiares.

A partir de la segunda mitad de los años setenta y primera de los ochenta los discursos cambian en la región, asumiéndose un nuevo relato urbano que ya había sido elaborado y testado en otras partes del mundo occidental. La crisis urbano-industrial del momento lleva aparejada una crítica y un rechazo al modelo de ciudad asociado al mismo.

Frente a la contaminación, la saturación y el agotamiento de la ciudad industrial fordista, los agentes económicos urbanos ponen la vista ahora en los espacios rurales circundantes a la gran urbe madrileña, construyendo y expandiendo un nuevo discurso que ensalza lo rural en base a la idealización de una serie de valores que se asocian a estos espacios (apertura, contacto directo con la naturaleza, vuelta a los orígenes...). Madrid inicia así el proceso de apropiación residencial del entorno rural circundante a través de sus clases medias, que progresivamente irán ocupando y dispersándose por estos espacios.

La Sierra Norte de Madrid, en especial las zonas próximas a los ríos Lozoya y Jarama, y al sur de la Sierra de la Cabrera, no será ajena a este proceso, viéndose afectada por la ocupación del territorio mediante la proliferación y dispersión de urbanizaciones residenciales de vivienda secundaria, muchas de las cuales eran ilegales.

Ausentes de todo control legal y de las mínimas condiciones de urbanización y salubridad, el desarrollo de estas urbanizaciones se explica, tal y como ya se describió en un capítulo anterior, por:

- la situación de transición en el modelo político-administrativo de la región, que pasó de la Diputación Provincial a la Comunidad Autónoma, lo que generó un “vacío” transitorio en la capacidad de intervención y ordenación sobre el territorio
- la escasa capacidad de la administración local para ocupar ese “vacío”, como consecuencia de la desestructuración política e institucional que se derivó tras décadas de desincentivación económica y despoblamiento
- la existencia de grandes propietarios locales y foráneos inicialmente no vinculados al sector agroganadero, que ante el vacío legal y la ausencia de uso de sus tierras las parcelan, urbanizan y ponen en venta

En cualquier caso, la incidencia de estas nuevas formas de ocupación del territorio tuvieron un importante impacto tanto la organización y gestión económica del territorio, como en el modelo de organización social tradicional predominante en la zona. En el primer caso, la aparición de estos desarrollos turísticos-residenciales implicó el incipiente crecimiento de la actividad constructora y de los servicios vinculados al pequeño comercio y a la hostelería y restauración, que actuaron como complemento a una ganadería que, aunque en proceso de desmantelamiento, todavía seguía siendo el sustento principal de muchas familias.

Con el paso del tiempo, la expansión de este modelo traerá consigo fenómenos de especulación urbanística por toda la SNM, lo que provocará el abandono de las tierras agroganaderas a la espera de obtener mayores rendimientos económicos con su urbanización.

Desde un punto de vista social, el desarrollo turístico residencial también trajo consiguió importantes cambios en la comarca, entre ellos la configuración de una tríada de poder económico, social y político formada por empresarios de los

sectores ganadero, constructor y turístico. Aunque su influencia es más evidente en el Valle Alto del Lozoya, también aparecerán en otras zonas de la comarca.

Asimismo, el modelo turístico-residencial supondrá la aparición de nuevos grupos sociales de origen urbano, que empezarán a romper la homogeneidad social de este territorio y a cuestionar las estructuras dominantes (Monreal et al., 1991). Aunque se trataba de una población estacional, sus comportamientos, actitudes y uso del territorio chocarán con las de una población local regida por las costumbres propias de una sociedad ganadera tradicional, poco abierta hacia el exterior, recelosa de los cambios y organizadas en torno a estructuras caciquiles que son gobernadas por unos pocos clanes familiares (figura 3).

A partir de la segunda mitad de los años ochenta la recién creada administración autonómica comenzará a intervenir sobre este territorio, con la intención de proteger el agua destinada a Madrid de las agresiones a las que se había visto sometida en los años anteriores, como consecuencia de la relajación político-administrativa que había generado la situación de transición de la dictadura a la democracia. Para ello creará toda una armazón legislativo a partir del cual se pretende normalizar y regular las situaciones incontroladas que se habían producido durante los años anteriores, así como reactivar la economía de este territorio incorporándolo a las dinámicas regionales, por la vía de su especialización como espacio turístico destinado a la metrópoli.

Se actuará por tanto sobre las urbanizaciones ilegales que habían proliferado en distintos puntos de la comarca, catalogándolas y regularizándolas a través de la *Ley 9/1985, de tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales*. También se procederá a proteger las riberas de los embalses de las prácticas turísticas y recreativas descontroladas anteriores, a través de la aprobación de la *Ley 7/1990, de Protección de Embalses y Zonas Húmedas de la Comunidad de Madrid*, y de los consiguientes *Planes de Ordenación de Embalses*. Asimismo, se iniciará también la política inversionista ya descrita en un capítulo precedente, con la promulgación de la *Ley 9/1986, creadora del PAMAM*.

Figura 3. Desestructuración político-institucional de la Sierra Norte de Madrid a finales de los años setenta. El ejemplo de La Hiruela

REPORTAJE

La Hiruela, un pueblo al margen de las municipales

Se presentan 19 candidatos para una población de 30 vecinos

En La Hiruela viven treinta personas y a las elecciones municipales se presentan cuatro partidos políticos, UCD, PTE, ORT y MGOIC, cuyas listas suman en total diecinueve candidatos. En La Hiruela ya no hay escuelas porque hace muchos años que no nace ningún niño, y la más joven de las mozas del pueblo cuenta con 56 años. Hace poco que se les puso luz eléctrica en las calles -diez bombillas sujetas a otras tantas esquinas-, pero no las encienden nunca, no se sabe bien por qué, tal vez porque el alumbrado público y el asfalto no han formado nunca parte de su vida cotidiana, y los hombres y mujeres tienen todos una linterna -comprada en la tienda del alcalde, la única del pueblo-, a cuya luz van sorteando los charcos, el barro y las rocas más o menos pulidas que forman sus calles.

La Hiruela está situado en medio de uno de los paisajes más agrestes de Madrid, en el fondo de un embudo formado por un circo de montañas, salpicadas de nieve, con un frío tremendo. A las ocho ya ha anochecido completamente y las casas negras no se distinguen de las rocas sobre las que se asientan. Un vecino, Clemente, amigo de José García, alcalde desde hace dos o tres años, nos lleva a la tienda de ultramarinos-bar-bazar, propiedad del segundo y único centro de reunión del pueblo. Antes vimos al teniente de alcalde, cuando iba a recogerse en su casa, pero no sabía que hay pendientes unas elecciones municipales, ni quiénes son los partidos que se presentaban.

El alcalde está sentado frente a un estufa de butano, y desde el primer momento se niega en rotundo a hablar de cualquier cosa relacionada con el pueblo y con las municipales. Su recomendación es que cojamos carretera y manta, «antes que haga más frío», y volvamos por donde hemos venido. Sin embargo, no tiene inconveniente en ofrecernos una cerveza o hablar del tiempo, de lo mal que está la vida o de la falta de jóvenes en el pueblo, que lo condena a muerte en el plazo de una generación. En el bar hay otro vecino, a quien preguntamos su nombre y no lo dice, pero explica cuál es uno de los grandes problemas del pueblo: la soledad de cuatro de sus miembros.

En La Hiruela quedan dieciocho o diecinueve casas habitadas. En quince de ellas viven matrimonios sin niños -sus hijos son ya mayores y viven en Madrid o en otros pueblos más importantes-, pero quedan tres hombres y una mujer que están solos y «a ver si los que mandan ahora son capaces de casarnos».

El otro gran problema es el monte, «pero ese ya no tiene solución». Icona ha seguido en los últimos años una política de repoblación forestal a base de pinos, lo que ha constituido un golpe mortal para la principal fuente de riqueza de toda la zona, la ganadería. En La Hiruela quedan ahora unos pocos rebaños de ovejas y algunos cerdos. En Patones, donde hace veinte años se contaban 15.000 cabras, 7.000 ovejas y algunos pares de bueyes, ya no queda nada. El ganado no tiene donde pastar, y los montes están acotados para preservar los árboles.

El clima de desconfianza hacia las cámaras fotográficas y el bolígrafo no se disipa en ningún momento. Es inútil que tratemos de hablar con otros vecinos, «porque tampoco saben nada y se esconderán en cuanto el fotógrafo haga un gesto sospechoso». En un momento dado, el alcalde nos acusa: «Ya sabemos por qué vienen ustedes a los pueblos pequeños y no a los grandes. Porque aquí pueden hacer propaganda más fácilmente», y no sirve de nada tratar de convencerlos de lo contrario.

Clemente es el vecino que nos presentó al alcalde. No le interesan en absoluto las municipales. Su única preocupación, la causa de todos los males, «es que la gente no quiere trabajar. España está llena de gandules que se la están comiendo».

Antes de irnos hablamos con Eusebio García, otro de los vecinos, a través de la parte superior del portalón de su casa: «¿Pero las elecciones no fueron la semana pasada?» «No, esas fueron para elegir diputados. El 3 de abril son para elegir a los alcaldes. ¿Quién cree usted que puede ser el alcalde de La Hiruela.» «No lo sé. Ya me enteraré cuando quiten a éste y pongan otro nuevo.» «No, es que, ahora no tiene usted que esperar a que el gobernador civil nombre un nuevo alcalde. Lo elegirán entre los vecinos, y será la persona en la que tengan más confianza.» «Pues siento no poder decirles nada, pero no lo sé, no conozco a ningún candidato.» Y Eusebio García parece sincero. Es muy posible que no haya caído en la cuenta de que él es uno de los candidatos de UCD.

Las elecciones tampoco son parte de sus preocupaciones ordinarias. El desconocimiento de los vecinos respecto a los partidos es legítimo. Los candidatos de MC-OIC, PTE y ORT no son gente del pueblo. Las listas las han confeccionado en base a militantes de otras localidades y en La Hiruela no los conocen.

En cambio, el alcalde parece no haber jugado limpio en el caso de UCD, -Ya que el primer candidato de este partido es él mismo, acompañado de otras cinco personas que deben ser sus parientes, dada la similitud de los apellidos. Parece seguro que el alcalde no es de UCD y que simplemente ha aceptado el ofrecimiento de presentarse con el partido del Gobierno.

En La Hiruela existe una especie de respeto instintivo a los que mandan. Hace tres años, cuando el presidente de la Diputación, José Martínez Emperador, visitó uno por uno los pueblos de la provincia, en La Hiruela el alcalde de entonces, que puede que sea el mismo, se mostró mucho más comunicativo y amable y respondió sin problemas a las preguntas de los periodistas. Al margen de el ser alcalde de La Hiruela no otorga ningún privilegio especial, si no es el ser objeto del respeto algo temeroso de sus conciudadanos. Efectivamente, la única tienda y bar del pueblo es suya, lo que le asegura una clientela fija de treinta personas, que tal vez se tomen un botellín de cerveza, once pesetas, o compren un litro de aceite o una linterna.

Andrés Manzano. 17 MARZO 1979
http://elpais.com/diario/1979/03/17/espana/290473262_850215.html

En definitiva, con este conjunto de medidas iniciales la Comunidad de Madrid pretendía confirmar su papel como principal administración pública competente en la ordenación y gestión de este territorio, y, como resultado de lo anterior, promover el equilibrio entre la protección de los embalses y el desarrollo socioeconómico sostenible de la SNM.

Ya en la década de los noventa a la actuación de la administración regional se unirá la de otros organismos y entidades como Galsinma, las mancomunidades o los ayuntamientos, algunos de los cuales pondrán en marcha iniciativas de desarrollo empresarial bastante innovadoras.

Todo este conjunto de políticas y actuaciones públicas promovidas desde distintas instancias, aunque especialmente desde la administración regional, impulsarán la llegada y asentamiento permanente de una población joven de origen urbano a partir de la segunda mitad de los años ochenta. Pero también favorecerán el regreso de los conocidos popularmente en la sierra como *hijos del pueblo*, es decir, de aquellos que en las décadas anteriores se vieron obligados a emigrar a la ciudad por la ausencia de alternativas económicas en la comarca.

Este proceso de vuelta a los orígenes se había iniciado tímidamente a lo largo de los años setenta a través de la compra de vivienda nueva o la reconversión de las familiares en viviendas secundarias, si bien será a partir de la segunda mitad de los años ochenta, en parte por los vínculos que seguían manteniendo con el territorio de origen, en parte por la mejora de la calidad de vida que las políticas de desarrollo implementadas habían procurado en estos pueblos, cuando el proceso se refuerce.

La llegada de estos dos grupos de población urbana a la SNM, los neorrurales y los hijos del pueblo, supondrá el embrión de las actuales tensiones sociales. Se trata en general de dos grupos sociológicamente diferenciados que mantienen posturas encontradas sobre cómo debería gestionarse el territorio y su desarrollo. Dichas divergencias arrancan de una diferencia fundamental entre ambos grupos: la relación con el territorio.

Hasta la fecha han aparecido problemas puntuales de convivencia entre ambos. No se trata de momento de problemas graves ni irresolubles, pero sí han servido para encender las alarmas de diversos agentes territoriales, que empiezan a

plantear la necesidad de actuar para reconducir una situación que ha ido macerándose de manera lenta pero continua a lo largo de las últimas décadas, sin que se le hubiese prestado la debida atención.

En este sentido, resulta necesario definir previamente las características generales que singularizan a ambos grupos sociales, para abordar con posterioridad los problemas y las situaciones de tensión y de conflicto generadas, así como el papel de Galsinma ante dichas situaciones.

3.2. Los hijos del pueblo. De la emigración al control político y económico de la Sierra Norte de Madrid

La heterogeneidad que caracteriza en la actualidad a la sociedad de la Sierra Norte de Madrid no se ha debido solo a la llegada de nuevos grupos de origen urbano durante las últimas décadas del siglo XX, sino que también se explica por la propia complejidad a la que se ha visto sometida la población local como consecuencia de los procesos migratorios.

En este sentido, si hasta el ultimo tercio del siglo XX la población local estaba formada exclusivamente por aquellas personas que se resistieron a abandonar sus municipios de origen, a partir de ese momento el regreso de los hijos del pueblo va a suponer una alteración a la homogeneidad social de la población autóctona. La mediación urbana a la que se vieron sometidos estos grupos de emigrantes alterará la relación que establecen de nuevo con sus territorios de origen.

El impacto de este grupo sobre la realidad social y económica de la comarca no se puede ni explicar ni entender sin relacionarlo con las característica que definen el tipo de comunidad rural que abandonan al marchar hacia Madrid. Se trataba de comunidades agroganaderas de pequeñas dimensiones, a excepción de los pueblos que actuaban como cabecera (Buitrago; Rascafría; Torrelaguna; Bustarviejo), formadas por clanes familiares con un gran arraigo hacia sus costumbres y tradiciones. Son sociedades poco abiertas al exterior y a los cambios por temor a que sus modos de vida se vieses desplazados.

Estas actitudes conservadoras facilitaban la existencia y mantenimiento de estructuras caciquiles, según las cuales determinados clanes familiares ostentaban

mayor poder y capacidad de influencia sobre el resto, actuando como pequeños caudillos. De este modo, la posición del individuo dentro de la comunidad venía en gran medida determinada por su clan familiar y por la posición que dentro de éste ocupaba.

Cabe señalar también la estructura patriarcal de las familias y de las sociedades locales en general, lo que determinaba entre otras cuestiones el reparto de las tareas y labores en función del sexo y la edad de la persona.

Asimismo, el carácter agroganadero de estas sociedades generará una cultura muy apegada a la tierra, en la que el acceso a la propiedad propia va a ser un factor de diferenciación social, por cuanto que permite el ascenso dentro de las mismas. Además, la propiedad refuerza el vínculo con la tierra, convirtiéndose en sí mismo en una seña de identidad, en una parte constitutiva del patrimonio individual y colectivo.

Este apego por la tierra se manifestará de distintas maneras, unas veces en forma de conflictos intervecinales o intermunicipales por las lindes de las propiedades o por el control de las regueras; otras lo hará a través de la celebración de festividades locales vinculadas a los ciclos agrarios; o también se hará presente mediante los trabajos comunales destinados a organizar las tareas productivas y la gestión del territorio (alcaldes de reguera; suerte de leñas; limpieza de regueras, caminos o pastos, etc.).

La salida de emigrantes hacia Madrid implicará la transformación de esta realidad social agroganadera, pero no su desaparición total, ya que muchas de sus características permanecerán hasta la actualidad aunque matizadas. Esto es así porque la población de la SNM que toma la decisión de salir hacia el centro de la región en busca de oportunidades, no rompe sus vínculos con el territorio de origen. Los mantiene vivos.

De este modo, muchas de esas personas conservarán sus viviendas, sus corrales y pajares y parte de sus tierras -otras son vendidas para poder iniciar la nueva vida urbana-. Tampoco renuncian a los derechos y obligaciones que como miembros de sus comunidades locales tienen contraídos, pues acuden por temporadas a la realización de las tareas agrarias y forestales vecinales y familiares, en un síntoma evidente de que no olvidan su lugar de origen y de que no están dispuestos a

renunciar a su posición en el seno de la comunidad. Será la permanencia de estos lazos con la tierra y con la sociedad de origen lo que hará diferentes a estos *emigrantes vinculados* (Jabardo, 1990, citado en Giménez, 1991).

Esto es así porque su estancia en Madrid transforma el papel que tienen en el seno de las redes familiares, ya que pasan a actuar como puente directo entre la sociedad agraria de la sierra y la sociedad urbana de Madrid. De esta manera, dan apoyo económico y/o logístico a los residentes en la comarca, que utilizarán estas nuevas redes de diversa forma, bien como plataforma de acogida para aquellos que daban el salto a la ciudad para trabajar o estudiar, bien como medio para la realización de tramites y gestiones burocráticas en la ciudad, o, en el caso de los más mayores, como lugar de residencia durante el invierno o durante las visitas a los médicos.

La creación de estas redes familiares modificará por tanto las ancestrales estructuras sociales de la comarca, en tanto en cuanto van a modificar la posición de estos emigrantes en el seno de sus familias y en el de sus comunidades.

Pero, será a partir de la segunda mitad de los años setenta cuando su impacto directo sobre el territorio sea mayor. Es en este momento que comienzan a retornar con mayor asiduidad y en mayor volumen a sus núcleos de origen, a partir de la rehabilitación de las viviendas familiares o la compra de otras nuevas. Aunque inicialmente éstas serán utilizadas como vivienda secundaria, y por tanto solo estarán ocupadas estacionalmente, con el tiempo pasarán a transformarse en vivienda principal cuando muchos de estos emigrantes regresen de una manera definitiva.

Por otro lado, el paso por la ciudad les da una visión más aperturista con respecto a muchas de las viejas tradiciones y costumbres que prevalecían en la sierra. Rompen así con la rigidez de las antiguas instituciones y pasan a convertirse en elementos que dinamizan las economías y sociedades locales, a través de las rentas y vivencias adquiridas en la ciudad.

En este sentido, muchos *hijos del pueblo* abrirán nuevos negocios en la comarca, algunos de los cuales tratan de cubrir los nichos que la actividad turística incipiente ofrecía en la sierra, como por ejemplo la construcción, el comercio, la restauración y, ya con posterioridad, alojamientos rurales y centros de actividades turísticas. Asimismo, promueven y consiguen modificar algunas de las festividades

locales, desligándolas de los ciclos agrarios tradicionales y vinculándolas a las estacionalidades turísticas para obtener un mayor rendimiento económico de las mismas.

Promueven asimismo la creación de diversas asociaciones municipales de participación vecinal, unas veces relacionadas con la práctica deportiva, otras con la caza o la pesca, otras son de tipo cultural, de la tercera edad e incluso juveniles. Los hijos del pueblo también serán determinantes en la incorporación de la mujer al trabajo remunerado, lo que cambiará el papel de éstas en las familias y en las sociedades locales en adelante

Por otro lado, comprarán casas y también tierras que ampliarán el patrimonio familiar. Estas últimas las destinarán en unos casos al uso agroganadero propio, en otros al arrendamiento a vecinos y más recientemente a foráneos para que sean ellos quienes las trabajen, o también, y ésta ha sido una práctica cada vez más recurrente, las dejan sin uso para especular con ellas.

Sin embargo, el cambio más significativo se produce con la llegada de la democracia, por cuanto que facilita el acceso de estos *hijos del pueblo* al poder municipal bajo distintas siglas políticas. En algunos casos, esto se traducirá en la institucionalización de viejas rivalidades entre clanes locales, llevando aparejado nuevas prácticas de acceso al poder que, sin embargo, reproducirán los hábitos caciquiles de antaño.

El crecimiento ficticio que experimentarán los padrones de muchos de estos municipios es un buen ejemplo de esa realidad. Con el registro de los familiares que habían emigrado y continuaban residiendo fuera de la comarca, se buscaba desequilibrar una elecciones locales que se resolvían de manera ajustada, de tal forma que un puñado de votos podía decantar la elección en favor de unos u otros.

Estas prácticas se agudizaron con la entrada en juego de nuevos actores “externos”, como los residentes estacionales de las urbanizaciones declaradas ilegales en los ochenta, quienes deciden empadronarse en estos municipios y crear o participar en partidos locales como medio para lograr sus exigencias, o más recientemente los nuevos pobladores urbanos permanentes.

Figura 4: Crecimiento injustificado de los censos electorales en la SNM. El ejemplo reciente de Patones y Villavieja de Lozoya

El INE advierte a la Junta Electoral del aumento del censo en dos pueblos

Estadística mete a Patones y Villavieja en su lista negra porque su población ha crecido de forma "significativa y no justificada" antes de las elecciones
Juan Diego Quesada Madrid
5 ABR 2011

La Oficina del Censo Electoral ha detectado casos sospechosos de incremento del censo con vistas a las elecciones de mayo en dos pueblos de la Comunidad de Madrid. El alcalde de Patones lo justifica alegando que no tienen policía que vigile quién vive realmente en el municipio y, al igual que la oposición, sospechan de políticos locales que quieren hacerse un hueco en el Ayuntamiento. El regidor de Villavieja de Lozoya, la otra localidad, cree que se debe a que los vecinos de unas urbanizaciones declaradas ilegales en los ochenta han comenzado a empadronarse "para presionar" a su Ayuntamiento con sus exigencias.

El caso es que el Instituto Nacional de Estadística (INE) asegura que en ambas localidades se ha producido un aumento de residentes "significativo y no justificado", pese a las explicaciones que les han hecho llegar los alcaldes. Villavieja del Lozoya tenía en 2009 un total de 183 personas censadas; 224 en 2010, y 222 en 2011. Con las nuevas inscripciones podría llegar a 300.

El alcalde, Agustín Calvo, que lleva apenas seis meses en el puesto después de liderar una moción de censura, dice que desde el primer día trabajó en este asunto. "El porcentaje ha sido alto y raro, sobre todo porque aquí no hay trabajo, no hay nuevas casas, no hay nada que justifique esa subida", dice. Calvo sostiene que la mayoría de los nuevos empadronados provienen de las urbanizaciones de las afueras, instigados por políticos afines que quieren presionar de esta manera a la corporación. Aunque se les incluyó en una lista de núcleos irregulares de la Comunidad de Madrid hace dos décadas, hoy en día se encuentran en fase de urbanización.

El censo se engordó durante los años del anterior alcalde, Mariano Carretero, pero Calvo le exime de responsabilidad, pese a que son rivales políticos: "Él no puede negarse a

empadronar a alguien que cumple todos los requisitos, se vería obligado. Además, es un hombre de siempre del pueblo y quiere lo mejor para él". En 2007 ganó el CPV con 74 votos, seguido del CISNE, con 62, y ADVI, con 29. Todos son partidos locales.

El INE ha remitido a la Junta Electoral Central los casos de 241 localidades de todo el territorio nacional. La Oficina del Censo se dirigió a todos ellos tras detectar empadronamientos llamativos. En el caso de Madrid, según fuentes de la oficina, las localidades no justificaron el incremento de número de residentes, informa Victoria Torres Benayas. De todos modos, Madrid es uno de los lugares que menos incidencias registra, frente a otras como Cuenca (18), Valencia (17), La Rioja (16), Asturias (10), Zamora (10) y Cáceres (8), Teruel (8), Lugo, Málaga y Salamanca, con siete cada una.

Patones floreció sobre una montaña donde se hacían muy duras las condiciones de vida, y finalmente, a mediados del siglo pasado, se instaló en un llano. Los dos núcleos pasaron a llamarse Patones de Arriba, donde entre semana solo vivía una mujer hace unos meses pero que sábados y domingos se ve inundado por una avalancha de turistas, y Patones de Abajo, donde reside el resto de habitantes. El alcalde de Patones, Óscar Sanz, dice que mandó una explicación muy escueta a la oficina cuando se la solicitaron: no tiene agentes con los que verificar si los empadronados mienten. "Se les empadrona si cumplen los requisitos y ya está", zanja.

La evolución del padrón es la siguiente: 416 habitantes (2009), 421 (2010) y 445 (2011). Desde su partido (PSOE) y desde el PP, en la oposición, creen que detrás del incremento se esconden algunos políticos locales que quieren optar a un cargo en los próximos comicios, aunque no tienen la forma de comprobarlo. En 2007 ganó el PSOE con 185 votos, seguido del PP con 90 y Aipat con 66

Fuente: http://elpais.com/diario/2011/04/05/madrid/1302002660_850215.html

Esta nueva población permanente va a participar activamente en la vida social, económica y política de sus pueblos, organizándose en ocasiones en torno a partidos locales o ecologistas que impulsan a la población autóctona a recurrir a estas prácticas de empadronamiento para conservar el poder local (figura 4).

En este sentido, el asentamiento de esta nueva población será observada de manera dual por la población local y por los *hijos del pueblo*. Por un lado, son conscientes de que los necesitan para evitar que la sierra se vuelva a despoblar, además de por qué reactivan la economía local a través de las rentas que pagan por el alquiler de tierras y/o viviendas, así como a través de sus pequeños proyectos empresariales.

Sin embargo, también los observan con recelo, por cuanto que son portadores de cambios e innovaciones sociales e institucionales que no acaban de asimilar. Además, a muchos *hijos del pueblo* les produce desazón comprobar como llegan a sus municipios gentes de la ciudad que han logrado cumplir su proyecto vital, basado en la elección voluntaria de vivir y trabajar en el mismo lugar que ellos se vieron obligados a abandonar unas décadas antes por la falta de alternativas económicas, teniendo que dirigirse a la ciudad.

Por otro lado, la situación de los hijos del pueblo se ha vuelto más compleja durante las últimas década, ya que quienes tuvieron que emigrar durante los años cincuenta, sesenta y setenta, por una mera cuestión vital han ido dejando paso a las nuevas generaciones, esto es, a sus descendientes. Aunque todos ellos responden a un perfil urbano, ya que de una manera u otra han tenido y tienen un contacto directo con la ciudad (estudios, trabajo, ocio, etc.), se producen situaciones diversas entre quienes se comportan como “guardianes de las tradiciones” y quienes han conectado a la perfección con los nuevos habitantes urbanos.

Los primeros, en manos de los cuales se halla la propiedad de una importante proporción de las tierras privadas y de las viviendas, así como ocupan la mayor parte de los ayuntamientos de la zona, representan el mantenimiento de las instituciones tradicionales, mientras que los segundos suponen el enlace entre lo local y lo externo, entre las tradiciones rurales y la modernidad urbana, en cierto modo porque su perfil formativo e ideológico, así como sus inquietudes se asemejan a la de los nuevos grupos de origen urbano.

Unos nuevos grupos que portan ideas y proyectos innovadores que están dispuestos a materializar en la comarca, superando los posibles obstáculos que se encuentren en su camino (difícil acceso a tierras y vivienda por los elevados precios; bloqueos administrativos; difícil integración social; adaptación al clima de montaña, etc.). Además, como señalábamos, no es en líneas generales un grupo de población que permanezca impasible ante lo que sucede a su alrededor, sino que quiere decidir y participar en la toma de decisiones, que reclama servicios si así lo cree oportuno, o que cuestiona realidades que, por muy ancestrales que sean, chocan con su ideal urbano de libertad y democracia.

En cualquier caso, no es tampoco un grupo homogéneo sino que se trata de una población amplia, con intereses en ocasiones contrapuestos, ya que no todos los nuevos habitantes buscan su plena integración con la sociedad y el territorio locales, pues en algunos casos su residencia en la SNM responde ante todo a criterios económicos relacionados con el precio de la vivienda. Por ello, es necesario analizar esta nuevo grupo de habitantes de la SNM, deteniéndonos algo más en aquellos que han decidido venir hasta este territorio para quedarse a vivir y a trabajar en él y de los recursos que este territorio les proporciona.

3.3 Los nuevos pobladores de origen urbano: tipología y significado

Como se viene indicando a lo largo del texto, durante las dos últimas décadas se ha producido en la SNM el progresivo asentamiento de una población urbana joven que en cualquier caso no responde a un perfil sociológico único. A través del trabajo de campo se han podido detectar tres grandes subtipos entre estos nuevos habitantes, si bien se hacen necesarios estudios más detallados sobre esta posible categorización sociológica, estudios que escapan al objetivo principal de la presente investigación.

Un primer subtipo detectado lo formarían los *Commuters o residentes pendulares*. Localizados fundamentalmente en las urbanizaciones residenciales construidas en los municipios del sur de la comarca y junto a la autovía A-1 hasta Buitrago de Lozoya (imagen 3), responden al arquetipo de residente pendular que diariamente se desplaza hacia los espacios centrales de la región para trabajar, utilizando el municipio de residencia únicamente como lugar de descanso.

Dado que la elección de su lugar de residencia ha respondido ante todo a criterios económicos relacionados con el precio de la vivienda, se trata de un población escasamente integrada en la sociedad local y en la vida municipal, por cuanto que llevan un estilo de vida muy hermético en sus urbanizaciones (imagen 2). No obstante, cabría establecer excepciones, ya que en algunos municipios su integración ha sido mayor, por lo que incluso han llegado a participar en los gobiernos municipales. La presencia de este grupo ha aumentado durante la última década.

Imagen 2. Urbanizaciones de vivienda unifamiliar adosada de nueva construcción ocupadas por *commuters* en el municipio de Valdemanco



Fuente: Foto del autor

Un segundo grupo lo conformarían los ***Profesionales liberales***. Se trata de una población altamente cualificada cuyo centro de trabajo es al mismo tiempo su residencia familiar. Como consecuencia del desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación han podido ubicar su residencia/lugar de trabajo en la SNM, territorio que les ofrece una buena calidad de vida materializada en un nivel aceptable de servicios y en la existencia de unos entornos ambientales y urbanos bien conservados y poco saturados.

Aunque dispersos por toda la Sierra Norte, su mayor concentración se produce al sur de la Sierra de La Cabrera y en el Valle Alto del Lozoya. Al igual que los *commuters* tampoco están plenamente integrados en la sociedad local, aunque a través del trabajo de campo se ha podido constatar que son mejor recibidos que aquellos, ya que suelen generar empleo local vinculado al mantenimiento de sus propiedades, a la limpieza de sus casas-oficinas y/o al cuidado de sus hijos.

Finalmente se encontrarían los **Neorrurales**. No es ésta una denominación que compartamos plenamente, entre otras cosas porque la SNM no es un territorio rural sino periurbano, si bien continuaremos empleándolo dado que es la denominación con la que generalmente se designa en la comarca a aquellos nuevos pobladores que han llegado hasta aquí, estableciendo vínculos muy estrechos con el territorio. Un territorio en el que han decidido asentarse y desarrollar su proyecto vital, es decir, lo han transformado en su espacio de vida y de trabajo.

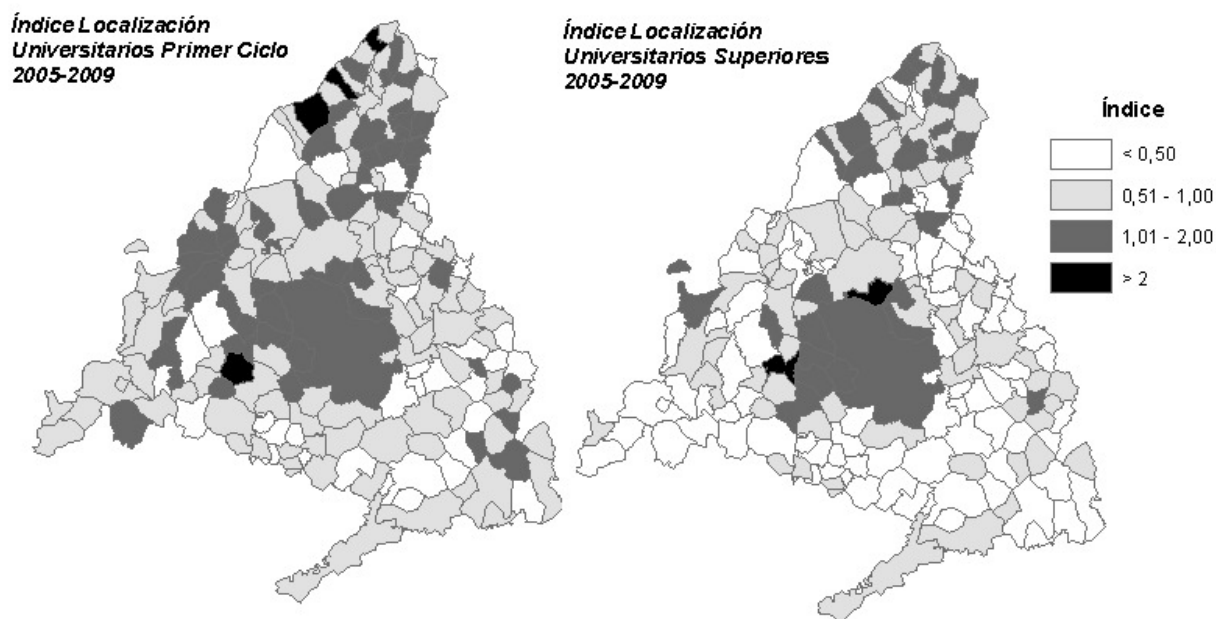
Dentro de este grupo han de incluirse necesariamente algunos *hijos del pueblo* que, por inquietudes personales o por afinidad ideológica, han conectado con estos nuevos pobladores, con su modelo de vida y con su forma de entender el desarrollo comarcal y la gestión del territorio.

En líneas generales, este grupo de población neorrural responde al perfil de una población joven, altamente cualificada, inquieta desde punto de vista intelectual y crítica con el sistema socio-económico dominante. Bajo un enfoque ecologista y humanista, no exento en ocasiones de cierta idealización ingenua de la realidad rural de la comarca, desarrollan un proyecto vital que pretende ser una respuesta alternativa a dicho sistema, por lo que llevan a cabo iniciativas muy diversas en la comarca sobre la base de la sostenibilidad, y la utilización y recuperación de recursos y tradiciones comunales propias del territorio. Se trata, en cualquier caso, de un proceso y de unos grupos sociales ya observados en otros lugares de la UE (ENRD, 2012).

Recientes trabajos de investigación relacionados con el desarrollo de la economía del conocimiento en la región metropolitana de Madrid, confirman la tendencia a la localización de población altamente cualificada en la Sierra Norte (mapa 1).

Buena parte de esas iniciativas se relacionan con pequeños proyectos empresariales vinculados a la artesanía, a la agroganadería ecológica o a la transformación agroindustrial a pequeña escala de las producciones locales. El desarrollo de esas actividades, muchas de las cuales han contado con subvenciones y ayudas para su puesta en marcha o modernización posterior, no responde a un mero interés económico, sino que suponen ante todo la realización de un proyecto empresarial personal, que les permite sustentar el modo de vida que desean llevar en la comarca. Este modo de vida es ante todo una alternativa al que tenían en la gran ciudad.

Mapa 1. Índices de localización de la población universitaria en la Comunidad de Madrid, 2005-2009



Fuente: Méndez, Tébar y Abad, 2010b

Junto a estos emprendedores, hay también una parte de neorrurales que no han desarrollado actividades empresariales, por cuanto que su vida laboral responde a otras categorías profesionales. No obstante, sí han puesto en marcha proyectos informales relacionados con la artesanía o el aprovechamiento agrícola y ganadero en

pequeñas propiedades arrendadas a la población local o, en la menor parte de los casos, de titularidad propia.

Asimismo, han creado o participan de manera activa en grupos de trabajo y grupos culturales dedicados a la recuperación de las tradiciones, de las costumbres y del folclore tradicional de la población autóctona, en una búsqueda por conocer las raíces identitarias de su espacio de vida, además de ser un intento por construir lugares de encuentro comunes con la población local.

Son, en definitiva, un grupo proactivo de personas que han tenido capacidad incluso para realizar actividades y eventos de tipo social, cultural y hasta comercial al margen de las instituciones y organismos oficiales presentes en la SNM, a través de los cuales han fomentado la participación de la población comarcal en su conjunto. La celebración de esos eventos y el éxito de muchos de ellos se halla en la forma en la que estos nuevos habitantes se organizan, ya que han introducido y expandido el uso de las redes como modo de organización y de relación social, al menos entre una parte destacada y creciente de la misma, que ya no se circunscribe únicamente al grupo de los neorrurales. Esto ha supuesto una auténtica innovación socio-institucional en la comarca.

En relación a la cuestión de las redes hay dos aspectos que merecen ser destacados. En primer lugar, el papel jugado por internet y las redes sociales, pues partiendo del conocimiento sobre las posibilidades que ofrece el manejo de estas herramientas, los neorrurales han creado, mantenido y difundido dichas redes de cooperación y de vecindad.

En segundo lugar, la organización de las actividades y eventos, así como el éxito de muchas de esas experiencias, han demostrado que es posible llevar a cabo acciones de fomento de la ciudadanía y de la identidad sin necesidad de llegar al nivel de gasto en el que han incurrido durante las pasadas décadas las administraciones públicas, ya sea directamente a través de las Consejerías o Ayuntamientos, ya sea indirectamente a través de entidades como PAMAM o Galsinma. Hay que tener en cuenta que algunas de las actividades organizadas por la población local han tenido coste cero, al fundamentarse en la participación activa y voluntaria de los vecinos.

Por otro lado, hay que indicar que algunas de las redes de cooperación surgidas en la última década se han materializado como consecuencia del trabajo realizado desde entidades oficiales presentes en la comarca, aunque bajo la gestión técnica de personas que responde al perfil de los neorrurales. Es el caso, por ejemplo, de la *Mancomunidad de Servicios Culturales de la Sierra Norte de Madrid*, que surgió impulsada por la Consejería de Cultura del gobierno regional en el año 2003, pero cuya gerente es una persona que responde al perfil de una neorrural.

Bajo el trabajo de dicha gerente, la mancomunidad se ha convertido en un referente comarcal en lo que se refiere a la programación de actividades culturales, pero sobre todo en lo que se refiere a la creación de una estructura relacional que permite mantener en contacto, e incluso realizar proyectos conjuntos, a grupos locales de recuperación del folclore y las tradiciones que venían trabajando de manera aislada e individualizada en sus distintos municipios.

La mancomunidad de servicios culturales también ha creado una plataforma virtual con un seguimiento destacado entre la población de la sierra. Esta plataforma actúa como foro de encuentro para los grupos comarcales; como sala de exposiciones donde poder conocer el trabajo realizado por artistas y artesanos de la SNM; como vehículo de información cultural relativa a la comarca; etc. En definitiva, este ejemplo supone una muestra más del impacto que sobre la vida diaria de la SNM están teniendo estos nuevos habitantes.

Un impacto que no se reduce únicamente a las redes más o menos formales que ellos mismos han generado o en las que participan de manera activa, sino que traspasan ya al ámbito institucional, desde donde están transformando iniciativas más institucionalizadas, y siempre que no haya injerencia externas, en proyectos que se ajustan a su modelo de desarrollo global de la comarca.

Aunque esta población neorrural responde a un perfil general bastante definido, es necesario no obstante indicar que su proceso de asentamiento en el territorio se ha producido en dos fases diferenciadas, lo que ha conllevado también una evolución en la manera en que estas personas han llegado y se han instalado en la SNM, así como en las características que definen sus proyectos vitales.

En este sentido, se puede distinguir una primera oleada de asentamientos entre la segunda mitad de los años ochenta y toda la década de los noventa, y una

segunda más numerosa que ha tenido lugar durante la última década, entre los años 2000 y 2010.

Los pioneros que acudieron a la SNM a finales del siglo pasado lo hicieron atraídos tanto por los programas e inversiones regionales, como por las iniciativas innovadoras de fomento del emprendimiento que pusieron en marcha unos pocos ayuntamientos de la comarca. Esas iniciativas locales se basaron en la atracción de grupos urbanos específicos para que se estableciesen en sus municipios, desarrollando al mismo tiempo pequeñas actividades ligadas a la agroindustria, la artesanía y al medioambiente. Esto generó una fuerte concentración territorial de los primeros neorrurales en unos pocos pueblos localizados al este de la autovía A-1, en las subcomarcas del Valle del Jarama, del Valle Bajo del Lozoya y en la Sierra del Rincón.

El desarrollo y éxito de algunas de estas experiencias generó un efecto de llamada que ha acabado por eclosionar durante la segunda oleada de neorrurales, quienes, al contrario de lo que sucediese con los pioneros, han recalado en la SNM con la intención de poner en marcha proyectos vitales independientemente de si existían o no apoyos institucionales que les permitiesen acometerlos. De hecho, una parte importante de los proyectos que estos nuevos neorrurales iniciaron no contaron con ningún tipo de respaldo institucional, e incluso algunos de ellos tuvieron que hacer frente a una abierta oposición por parte de los poderes públicos y de las fuerzas vivas locales.

Asimismo, esta última oleada se ha caracterizado por una mayor dispersión territorial, aunque el grueso de esta población se sigue concentrando en las tres subcomarcas antes citadas, y en municipios próximos a las mismas como La Cabrera o El Berrueco. Su presencia es menor en el Valle Alto del Lozoya, lo que se explica tanto porque en este valle las estructuras socio-económicas tradicionales soportaron mejor el periodo de crisis y despoblamiento de los años sesenta y setenta, como porque la zona oriental, por sus características geográficas, fue siempre un área más pobre y despoblada.

Esa situación llevó a algunos de sus ayuntamientos a poner en marcha los proyectos innovadores citados anteriormente, como medio para dinamizar sus economías y su población y, de este modo, revertir la situación en la que se

encontraban. Pero además, la mayor pobreza, despoblamiento y aislamiento de muchos de los municipios más orientales permitió la pervivencia de un entorno rural decadente y bucólico, que ejercerá una gran atracción sobre esta primera población de origen urbano.

Imagen 3. Panorámica del núcleo histórico de Buitrago de Lozoya declarado Bien de Interés Cultural.



Fuente: Foto del autor

A partir de la implementación de las políticas de desarrollo dirigistas elaboradas y controladas por el gobierno regional, ese entorno se recuperará y se transformará en un gran decorado orientado hacia el fomento de la actividad turística, lo que por otra parte no ha impedido que actué al mismo tiempo como factor de atracción para los neorrurales más recientes (imagen 3), quienes desarrollado en este entorno sus propios proyectos vitales.

3.4.- El papel activo de la nueva población en el desarrollo territorial a través de iniciativas y proyectos innovadores

En lo que se refiere al tipo de proyectos realizados por la población neorrural, el Polígono Artesanal, Agropecuario e Industrial Torrearte, S.L., localizado en Torremocha de Jarama, supone el mejor ejemplo de las iniciativas locales que atrajeron a la primera oleada de estos nuevos habitantes, mientras que la Cooperativa Agroforestal de Trabajo Asociado Los Apisquillos, en La Puebla de la Sierra, supone un ejemplo del tipo de proyectos que desarrollan los neorrurales de segunda generación.

• El Polígono Artesanal, Agropecuario e Industrial Torrearte como modelo de atracción de neorrurales promovido desde la administración pública local

Torrearte, SL. surge en el año 1994 como agencia de desarrollo local con naturaleza de empresa pública, cuyo principal objetivo era la implementación del *Plan de Desarrollo Local Torremocha 2000*. Este plan tenía como objetivo, en palabras de su Director, *hacer pueblo, conseguir revitalizar social y económicamente Torremocha* para frenar el proceso de éxodo rural y de envejecimiento de la población local.

Como agencia de desarrollo local Torrearte SL. asume tareas de formación; de información; de intermediación; de creación de infraestructuras de acogida empresarial; y de acompañamiento y asesoramiento de proyectos empresariales (locales e incluso comarcales). Como empresa pública acomete asimismo la gestión de subvenciones para formación y desarrollo de proyectos; así como obras y servicios municipales.

Desde el ayuntamiento de la localidad se pretendía que esta agencia de desarrollo fuese económicamente autosuficiente, por lo que procedió a la construcción del Polígono Artesanal, Agropecuario e Industrial Torrearte (imagen 4). Para ello, tuvo que modificar las normas urbanísticas, ya que fue necesario un proceso de concentración parcelaria y otro de recalificación de usos del suelo.

Imagen 4. Panel informativo sobre las características y ocupación del Polígono Artesanal Torrearte, SL.



Fuente: Foto del autor

Imagen 5. Naves ubicadas en el Polígono Artesanal Torrearte, S.L



Fuente: Foto del autor

Una vez el ayuntamiento construyó este polígono, que originariamente contaba con 14 de las 27 naves actuales (imagen 5), cedió su gestión a la agencia de desarrollo, que obtiene de estos arrendamientos una parte de sus recursos. La otra fuente de ingresos proviene de la gestión de proyectos, programas y contratos con universidades y con instituciones europeas o regionales, algunos de los cuales se relacionan con tareas formativas que se imparten en el propio polígono.

Imagen 6. Vista panorámica del municipio de Torremocha del Jarama y de las tierras de labor que lo circundan



Fuente: Foto del autor

Después de una etapa inicial de incertidumbre el proyecto se fue asentando, de tal forma que durante muchos años ha sido el único suelo industrial disponible en la SNM. Durante esta segunda fase de asentamiento del proyecto se produce también el crecimiento del polígono y la ampliación de sus funciones hacia el fomento de la cultura y el turismo del municipio y de la mancomunidad Alto Jarama-Atazar, en la que está integrada Torremocha.

De este modo, se construye en el interior del polígono el Museo de la Agricultura, como forma de reconocimiento a los modos de vida tradicionales que se mantienen aún presentes en el paisaje circundante al municipio (imagen 6). Se pondrá en marcha además una sala de exposiciones en la que se muestran periódicamente trabajos de arte y artesanía, así como se realizan concursos de arte.

Desde 2006 el polígono sirve también como escenario para la celebración del *Encuentro anual de actividades, oficios y alimentación artesana de la Sierra Norte de Madrid*, en el que los artesanos de la comarca pueden exponer su producción artesanal y agroartesanal.

En definitiva, esta infraestructura municipal ha ido evolucionando hasta convertirse en un referente para el resto de la comarca. Desde su actividad agroartesanal y pequeño industrial original, se ha producido una diversificación de sus funciones hacia el fomento del turismo y la cultura. En lo que se refiere a la Agencia de Desarrollo Local, ésta también ha ido evolucionando y ha sacado su actividad fuera del Polígono artesanal, promoviendo la formación, el empleo y sobre todo el emprendimiento más allá de los muros del propio polígono. En este sentido, el Director de la agencia de desarrollo resumen el éxito del proyecto argumentando que:

“Torremocha era un pueblo de sólo 200 habitantes, con una población muy envejecida y un importante proceso de éxodo [...]. Hoy Torremocha cuenta con unos 800 habitantes y más de 80 empresas, es decir, una media de 1 empresa cada 10 habitantes. Se trata además de una población joven, cualificada y emprendedora, no en vano muchos de ellos tienen empresas y muchos tienen aquí su empresa”.

Sin embargo, en nuestra opinión, el logro más destacado de esta iniciativa pública no se halla solo en el hecho de que ha servido como un elemento de atracción y asentamiento de emprendedores urbanos en el municipio, sino en que ha servido además como elemento de integración de estos nuevos habitantes en su sociedad de acogida. En este sentido, algunos de los nuevos pobladores han llegado incluso a

formar parte del equipo de gobierno municipal, si bien se trata de una situación que entra dentro de la normalidad por dos motivos.

En primer lugar, porque a día de hoy los habitantes de origen urbano son mayoría con respecto a la población autóctona; y en segundo lugar, porque gran parte de esta nueva población urbana forma un grupo sociológicamente homogéneo que el alcalde de la localidad ha sabido atraerse hacia sí mismo, y hacerlo partícipe activo del desarrollo del municipio integrándolos con relativo éxito en la sociedad local.

Esto no quiere decir, no obstante, que el proceso haya estado exento de conflictos, ni que en la actualidad no existan escenarios de tensión, ya que si bien es cierto que el grueso de los nuevos habitantes responden al arquetipo antes mencionado, hay una parte de ellos que en cambio presentan un perfil diferente de corte más alternativo, con una visión más marcadamente social, ecologista y territorial. La integración de este grupo de neorrurales es más compleja, e incluso su participación activa en la política municipal durante los últimos años ha conllevado un enrarecimiento de sus relaciones con la población local, y con la parte políticamente más activa del otro grupo de neorrurales.

En cualquier caso, entendemos que en líneas generales se trata de un proyecto de éxito en tanto en cuanto ha logrado revertir la situación de crisis demográfica y económica de Torremocha, consiguiendo además un alto grado de integración e implicación en el proyecto municipal entre los nuevos habitantes.

Este modelo de intervención pública ha sido por otra parte un referente en la SNM, sirviendo de inspiración para otras iniciativas locales como el Mini-polígono Artesanal de Berzosa de Lozoya, o los Viveros y Centros de Empresas de El Berrueco, Gandullas o Montejo y, ya en menor medida, el Polígono Industrial de Lozoyuela. Cada una de estas iniciativas ha tenido un éxito variable.

• La Cooperativa Agroforestal Los Apisquillos como modelo de desarrollo rural alternativo propuesto por la población neorrural de segunda generación

La *Cooperativa Agroforestal de Trabajo Asociado Los Apisquillos* se ha convertido en un referente para muchos de los nuevos pobladores urbanos que se

están asentando en la comarca durante la última década, y también para otras zonas rurales y periurbanas del país.

El nacimiento de esta iniciativa, como indicábamos anteriormente, responde a otros criterios, por lo que su propia evolución y características difieren de un proyecto impulsado por la administración pública como ha sido el caso de Torrearte, SL.

Los Apisquillos surge como materialización del deseo de siete amigos, residentes y estudiantes de diversas carreras universitarias en Madrid (biología, ingeniería agrónoma, ingeniería de montes, veterinaria, etc.), por materializar un *proyecto colectivo de vida* que les permitiese residir y trabajar en el mundo rural, a partir de los recursos que ese medio les facilitaba.

Además, con la materialización de este proyecto intentaban *comprender y transformar una realidad social que nos parece intolerable y brutal*⁹⁵, a saber, la desaparición del medio rural como consecuencia de la expansión de lo urbano y de un sistema económico mercantilista, que ha roto los vínculos tradicionales entre las prácticas agroganaderas y la sostenibilidad del territorio, coadyuvando a la desaparición de la diversidad cultural de las sociedades agrarias tradicionales y de sus formas de gestionar el territorio.

En definitiva, la filosofía de este proyecto es expuesta por sus miembros al afirmar que⁹⁶:

Nos organizamos para intentar vivir de los recursos locales, vivir del campo colectivamente empezando sin recursos, una odisea en los tiempos que corren. Si las motivaciones de cada uno se expresaban de diferente forma, el fondo común era un rechazo a la abstracción del trabajo asalariado, profunda inquietud por el dramático significado del desmoronamiento de la “cultura campesina”, y el deseo de comenzar desde ya la construcción de espacios de autonomía, unir el pensamiento

⁹⁵ <http://bah.ourproject.org/gallery/apisquillos>

⁹⁶ <http://www.nodo50.org/tortuga/Los-Apisquillos-desarrollo-rural-y> .

y la acción, vivir lo que queríamos vivir (vivir de verdad), estar en contacto directo con la tierra, con lo vivo, con lo no mediado, comenzar el camino de la reapropiación, intentar sustraernos de la sociedad del espectáculo, despojarnos del aburrimiento e inconsistencia de la militancia ciudadana...

Los miembros de Apisquillos contaban con experiencia participativa en movimientos urbanos alternativos de tipo ocupa o ecologista, además de que algunos de ellos procedían de áreas rurales en provincias vecinas, teniendo contacto con el mundo agrario a través de sus familias. Asimismo, habían trabajado previamente algunos veranos como retenes forestales en el entorno del municipio de Puebla de la Sierra.

Bajo estas premisas ideológicas, intelectuales y vitales crean en el año 2000 la Cooperativa Agroforestal de Trabajo Asociado Los Apisquillos en Puebla de la Sierra, como un proyecto de autogestión con estructura asamblearia, que se organiza jurídicamente como cooperativa para poder contar con un respaldo legal.

La elección del municipio de Puebla no es por tanto aleatoria, sino que responde a diversos motivos relacionados con el conocimiento previo que habían adquirido a partir de su trabajo como retenes forestales. Estos conocimientos les permiten informarse sobre el tipo de organización social y territorial que había mantenido el pueblo en el pasado, especialmente antes del éxodo rural (concejo abierto; alcalde de reguera; suerte de leña, cesión de tierras comunales, etc.), organización tradicional que se ajustaban a su ideal de vida en el medio rural.

Por otro lado, según aducen los miembros de Apisquillos, el alcalde de Puebla les prometió de palabra la construcción de una infraestructura ganadera para que pudiesen sacar adelante el proyecto, promesa que hasta la fecha no ha sido cumplida.

Una vez seleccionado el lugar de asentamiento del proyecto comenzaron a darle forma mediante la compra de dos rebaños, uno de 200 ovejas de una raza autóctona del sur de la comarca (rubia de El Molar), y otro de otras 200 ovejas de una raza local (churra de Puebla), que correspondía al último rebaño existente en

Puebla, cuyo pastor era una persona de edad avanzada. Con el tiempo han adquirido también un rebaño de cabras autóctonas de la Sierra del Guadarrama.

Asimismo compraron un casa antigua en mal estado con la intención de rehabilitarla y transformarla en vivienda colectiva y en quesería artesanal, viviendo de alquiler hasta que dicha rehabilitación concluyó.

Todos estos proyectos iniciales tomaron forma en gran medida a partir de la ayuda que recibieron por parte de amigos y anónimos con quienes contactaron a través de las redes sociales en internet, o mediante relaciones cara a cara. Esta ayuda se materializó de dos formas, bien a través de la colaboración en el trabajo de reconstrucción del edificio comunal o en labores agroganaderas, bien a través de aportaciones económicas.

Uno de los objetivos del grupo Apisquillos era evitar acudir a los circuitos formales de crédito bancario, por lo que ante la necesidad de financiación para materializar su proyecto acudieron a las ya citadas redes sociales, pero también a la realización de trabajos complementarios. En este sentido, los miembros del grupo se organizaron en cuadrillas, unas de las cuales, aprovechando su formación previa, se dedicó a tareas de poda y limpia de fincas particulares en la comarca y en otras zonas de la sierra madrileña, mientras que otra cuadrilla, después de que dos miembros del colectivo viajasen a Francia para formarse, se dedicó al esquileo de ovejas por la zona centro del país.

Como ya se ha indicado, una de las piedras angulares del proyecto de Apisquillos es la recuperación de las formas tradicionales de gestión comunal del territorio, por lo que desde su origen procuraron integrar la actividad agroganadera con la forestal, recuperando prácticas en desuso como el redileo, la ganadería extensiva con pastoreo de cumbres en verano, o actividades de ramoneo y poda en los pequeños bosquetes centenarios de roble y fresno que existen en la localidad, los cuales llevaban más de treinta años sin ser saneados.

También han recuperado el cultivo de las pequeñas huertas ubicadas en los márgenes del arroyo de La Puebla a su paso por el núcleo urbano, parcelas que habían quedado expuestas al proceso de especulación urbanística y por lo tanto habían sido abandonadas en muchos casos. La cooperativa explota a pequeña escala estos huertos con la intención de hacer conservas naturales en un futuro.

Por otro lado, han recuperado infraestructuras ganaderas tradicionales de la zona que también estaban abandonadas, como por ejemplo los tinaos para guardar el ganado. Inicialmente esas infraestructuras les fueron cedidas por algunos vecinos del municipio, estableciéndose finalmente en uno de ellos donde además instalaron un invernadero desmontable que compraron de segunda mano (imagen 7).

Imagen7. Tinao tradicional rehabilitado e invernadero montado por la Cooperativa Apisquillos en la Sierra de La Puebla



Fuente: Foto del autor

Estas actividades les han supuesto en algunos casos la confrontación con la administración pública y con un sector de la población local de La Puebla. En cuanto a las tensiones con la administración, éstas han sido diversas, yendo desde problemas por la captación de aguas del arroyo de La Puebla para los huertos, ya que según los planes hidrológicos su uso es exclusivamente para consumo humano; pasando por los registros sanitarios de parte de su producción de derivados lácteos, pues se trata de una producción pequeña que se vende en circuitos informales; y sobre todo con la ocupación del monte con sus rebaños y con la construcción del invernadero y del tinao anteriormente citados, pues según la administración ambas actividades están ocupando zonas de uso forestal y deben ser desmanteladas.

Respecto a los conflictos con un sector de la población autóctona, éstos se han debido a que algunos vecinos consideraban que los miembros de Apisquillos estaban invadiendo propiedades privadas con el ganado sin permiso previo, además de haber realizado obras y actuaciones sobre lindes e infraestructuras agroganaderas sin conocimiento previo de sus propietarios. Desde el colectivo se aduce, en cambio, que una parte de esas propiedades estaban incluidas antiguamente en las tierras comunales y que, ante la falta de control, hubo vecinos que las registraron como propias privatizando así un bien comunal.

Imagen 8. Pintada a las afueras del municipio de La Puebla contraria a la Cooperativa Los Apisquillos en la que se puede leer “Eco-prepotentes fuera”⁹⁷



Fuente: Foto del autor

⁹⁷ En los quitamiedos de la carretera que conecta La Puebla con Prádena del Rincón hay otros lemas similares, como por ejemplo: “Sin patrimonio no eres nadie” o “Sin patrimonio no decides”.

Asimismo, desde el colectivo se denuncia un abandono de las tierras debido a que la mayor parte de sus propietarios, aunque están empadronados, no residen en el municipio, por lo que sus intereses no pasan por reactivar el uso agroganadero de las fincas, sino dejarlas en barbecho social en expectativa de poder extraer de ellas rentabilidades asociadas al fomento de un turismo residencial, similar al que se ha llevado a cabo en el Valle Alto del Lozoya.

Asimismo, la población autóctona enfrentada con Apisquillos señala que desde la Cooperativa se han intentado imponer formas de gestionar y de trabajar el territorio que están alejadas de las maneras de hacer tradicionales del pueblo. Les acusan así de actuar con cierta prepotencia, por tratar de imponer sus conocimientos formales a los saberes tradicionales adquiridos por la población local mediante su actividad en el campo (imagen 8).

No obstante, mediante el trabajo de campo realizado se pudo constatar que su relación con otra parte de la población local es positiva. Se trata tanto de hijos del pueblo como, contrariamente a las críticas recibidas, de personas mayores, esto es, de antiguos trabajadores agrarios que ven en el proyecto de Apisquillos la recuperación de sus oficios y tradiciones. Dado que estas personas sí residen habitualmente en el pueblo conviven a diario con los miembros de la cooperativa, de tal modo que las relaciones tienden a ser más estrechas y los conflictos tienden a depurarse, lo que no significa que no existan espacios incomprensión mutua que deban ser corregidos.

Por otro lado, se tiene constancia de que desde el colectivo se han puesto en marcha numerosos proyectos formativos y lúdicos vinculados al pastoreo, al esquileo, a la fabricación artesanal de quesos o a la cata de productos de las huertas locales, en las que se ha dado cabida a esta población autóctona mayor para que transmitan sus conocimientos y saberes.

Respecto a esta cuestión, cabe destacar que muchos de esos proyectos han tenido continuidad en el tiempo, es decir, no se ha tratado de actos puntuales, sino que están concebidos con la intención de que perduren y evolucionen.

De todos ellos, es necesario mencionar tanto las Jornadas formativas sobre *Pastoreo y áreas corta-fuego*; como los *Cursos de Esquileo* y la *Fiesta del Esquileo*, que va ya por su décima edición; así como las *Jornadas sobre Desarrollo Rural en la Sierra Norte de Madrid*, a través de las cuales han pretendido crear un espacio de

encuentro abierto para el diálogo e intercambio de experiencias, en el que confluyan los habitantes de la Sierra con las instituciones y organismos municipales, comarcales y regionales que intervienen sobre este territorio⁹⁸.

Asimismo, la Cooperativa ha firmado un Convenio con la Universidad Internacional de Andalucía, a través del cual pasa a formar parte de la red de empresas en las cuales los alumnos de esta universidad pueden hacer prácticas formativas.

Por otra parte, aunque Los Apisquillos también aparecen en la web de Galsinma como cooperativa integrante del GAL, en una conversación mantenida con miembros de este colectivo quisieron aclarar que ellos no han sido nunca socios de Galsinma. Según aseguraron estos integrantes de Apisquillos, por la normativa vigente el GAL necesitaba contar con la participación de al menos dos cooperativas radicadas en la comarca, de ahí que les invitaran a integrarse en Galsinma, si bien esa propuesta fue rechazada por el porque estaban *“bastante descontentos con el GAL, tanto por la falta de participación, como porque los percibimos como un instrumento más de canalización de dinero para meterlo en lo que les interesa a los ayuntamientos y no en lo que le interesa a la gente. Ya no tenemos confianza en ellos”*.

Más allá de esta polémica, la cuestión de las redes es un elemento esencial de la Cooperativa. Como ya indicamos, utilizando este tipo de estructura organizativa y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación consiguieron la financiación y el apoyo de personas conocidas y anónimas a su proyecto en los momentos iniciales del mismo. Posteriormente, esas redes les han servido para dar contenido a los cursos, jornadas y eventos que han organizado, así como para contactar con otros proyectos similares tanto dentro del país como en el extranjero, de tal forma que por la cooperativa han pasado personas de Chile, de Alemania o de Francia.

En ese sentido, Apisquillos organizó el *Cuarto Encuentro Estatal de Colectivos de Okupación y Agitación Rural* bajo el lema: “El campo no será un

⁹⁸ Para más información al respecto de estas Jornadas de Desarrollo Rural véase el especial dedicado por el periódico comarcal Senda Norte en <http://www.sendanorte.com/spip.php?article923>

Parque Temático”⁹⁹. Este encuentro tenía como objetivo impulsar la creación de una red estatal que conecte y coordine a colectivos que, como Apisquillos, pretenden evitar el desplome de la cultura rural y del manejo sostenible que esta cultura ha hecho tradicionalmente del territorio, bajo las premisas del asamblearismo, la autonomía y la autogestión.

En definitiva, se trata de un intento por recuperar y actualizar la labor que durante la década de los años ochenta realizó la *Coordinadora Estatal “Movimiento Alternativo Rural”*, en torno a los colectivos que en aquel entonces llevaron a cabo la ocupación de pueblos rurales abandonados.

Dentro de la Sierra Norte, el trabajo de esta cooperativa ha inspirado la aparición de otros colectivos y grupos que bajo una filosofía similar han puesto en marcha proyectos tanto de carácter productivo como social y cultural. Destacan entre ellos la Asociación de Productores Agroecológicos de La Troje, en El Berrueco, o el Grupo de Trabajo Rural Salmosta, en la Sierra del Rincón¹⁰⁰.

En el primer caso se trata de una asociación dedicada a la recuperación de variedades autóctonas de hortalizas, frutales y plantas aromáticas y medicinales, así como a la introducción de nuevas variedades y a la distribución comercial propia de sus productos y semillas. Para ello, se dedican a: cultivar varias parcelas en la comarca; crear un semillero; y poner en marcha su propio circuito corto de comercialización con la apertura de una tienda en el municipio de La Cabrera, de una plataforma de comercialización en internet y mediante la venta de sus productos a establecimientos de la SNM, desde bares a herbolarios y tiendas de alimentación.

Esta asociación la formaron personas jóvenes que estaban vinculadas a la actividad agrícola en diversas formas, bien como actividad profesional bien a través de la investigación universitaria. Algunos de sus miembros han formado parte

⁹⁹ <http://www.diagonalperiodico.net/El-campo-no-sera-un-parque.html> . Véase también el documental: *Pueblo abandonado, pueblo ocupado* de Lucía Loren y Juanma Valentín en: <http://www.tomalatele.tv/web/?p=4933>

¹⁰⁰ *Troje*: es el nombre con el que se designa en la SNM el lugar de la casa donde se guardan las semillas para el año siguiente.

Salmosta: es el nombre que se da en Montejo de la Sierra a un nudo con el que se atan los tomates

previamente de Apisquillos, cooperativa con la que mantienen un estrecho contacto y organizan algunos eventos, como por ejemplo una Cata anual de tomates autóctonos. Asimismo, esta asociación ha colaborado con la *Reserva de la Biosfera de la Sierra del Rincón* en proyectos de recuperación de productos hortofrutícolas locales a través de la creación de un Banco de Semillas. Además, pretenden integrar este proyecto con otro de tipo turístico en el que se quiere enseñar los huertos de la zona a los visitantes.

En lo que se refiere al Grupo de Trabajo Salmosta, éste surge a raíz de las Jornadas de Desarrollo Rural que organizó Apisquillos en marzo de 2010. Estas jornadas sirvieron para que un grupo de vecinos de la Sierra del Rincón, tanto neorrurales como población local, tomaran conciencia de los problemas de tipo socio-cultural que, vinculadas a la falta de cohesión entre la población autóctona y los nuevos residentes, estaban lastrando el desarrollo de esta subcomarca.

De ese modo, deciden constituirse como grupo de trabajo vecinal autofinanciado y carente de forma legal alguna, con el objetivo de recuperar la idea del trabajo comunitario, es decir, de las formas de colaboración voluntarias, asamblearias y gratuitas que caracterizaron en el pasado la organización social y de gestión del territorio. En opinión de este grupo, en tiempos de escasez de dinero y de subvenciones es necesario recurrir de nuevo a las costumbres tradicionales para cubrir las necesidades de los pueblos, como por ejemplo la limpia de terrenos, de caminos, de regueras, etc.

A través de su trabajo, desde Salmosta se quiere: cohesionar a los 5 pueblos de la Sierra del Rincón (La Hiruela, Montejo de la Sierra, Horcajuelo de la Sierra, Pradena del Rincón y La Puebla de la Sierra); fortalecer las relaciones personales entre sus habitantes; y no perder la identidad del medio rural, de todo aquello que vincula a la tierra.

Bajo estas premisas han realizado varios eventos y actividades en la Sierra del Rincón al margen de las instituciones y organismos oficiales, entre los que destacan la celebración de dos *Olimpiadas Rurales*. Estos eventos han supuesto la creación de un espacio de encuentro lúdico entre los vecinos de la Sierra del Rincón, mostrando las actividades y herramientas del medio rural y agrario tradicional de esta parte de Madrid.

En definitiva, el proyecto que la Cooperativa Los Apisquillos inició en el año 2000 ha evolucionado y se ha ampliado hasta convertirse en un referente, tanto dentro como fuera de la Sierra Norte madrileña. Apisquillos supone la constatación de que es posible llevar a cabo otro desarrollo en y desde los espacios rurales y periurbanos, distintos a los que hasta la fecha se han fomentado desde las administraciones públicas en la región.

Para concluir el análisis sobre Apisquillos, es necesario indicar que de las siete personas que formaron este colectivo originariamente no todas han continuado dentro del mismo, ya que una parte abandonó el proyecto por divergencias en la forma en la que se estaban llevando las relaciones con la población local. Sin embargo, el colectivo ha conseguido superar ese momento de crisis interna y en la actualidad está compuesto por siete adultos, entre los que se hallan dos cooperativistas franceses, y tres niños nacidos de entre los miembros de la cooperativa. Estos nacimientos reflejan la voluntad y la persistencia de un grupo de personas que han decidido asentarse en La Puebla, no como el resultado de una moda pasajera sino con la evidente intención de quedarse a vivir y a formar su familia en este apartado rincón de la SNM.

3.5.- Áreas de tensión entre la población autóctona de la Sierra Norte de Madrid y los residentes neorrurales

A lo largo de los distintos apartados previos se han ido mencionando algunas situaciones de conflicto y de tensión que se producen entre la población autóctona y los nuevos residentes permanentes de origen urbano.

Se ha indicado también que los conflictos entre la población local y los habitantes urbanos de la comarca no son nuevos, pues desde los años setenta vienen produciéndose con los residentes estacionales de las urbanizaciones de segunda residencia, quienes vienen reclamando a las autoridades locales la mejora e incorporación de servicios y equipamientos para sus unidades residenciales. Ante la falta de una respuesta satisfactoria a sus exigencias, se organizan en un primer momento alrededor de asociaciones vecinales muy combativas, y más recientemente pasan a empadronarse en estos municipios, sin residir en ellos, para poder intervenir directamente en la vida política local.

Sin embargo, las tensiones entre la población local y la población neorrural tienen otra connotación ya que estos últimos son residentes permanentes, lo que implica por un lado un mayor contacto con los habitantes originarios de la sierra, y por otro lado el desarrollo de unas ligazones vivenciales con el territorio diferentes a las que mantienen los residentes estacionales.

En este sentido, y antes de analizar los elementos que definen estas situaciones de tensión, es necesario precisar que no en toda la comarca existen conflictos entre estos dos grupos, neorurales y población local, ni que aun existiendo tensiones sean todas de una gran intensidad, pues en muchos casos se tratan de problemas vecinales comunes derivados del día a día. Solo casos puntuales y concretos pueden considerarse graves, por cuanto que han implicado encontronazos dialécticos fuertes, agresividad hacia las propiedades ajenas, dificultades de convivencia diaria, etc. Pero reiteramos que se trata de conflictos localizados y reconocidos en el conjunto de la comarca.

En cualquier caso, con la redacción de este apartado no se pretende tanto la descripción de casos concretos, como la detección, análisis y exposición de dinámicas más amplias, sin que ello implique la catalogación de unos actores y de otros como *buenos o malos de la película*.

En este sentido, bajo nuestro punto de vista, los conflictos entre la población autóctona y la población neorrural se circunscriben a cinco grandes cuestiones: la identidad; el empleo; el uso y gestión de las tierras; el poder político municipal; y los intereses vitales. Estas cinco áreas se ven atravesadas por un elemento transversal que, como ya apuntamos con anterioridad, explica las diferencias entre un grupo y otro: la relación que cada uno de ellos mantiene con el territorio.

- En relación a la **cuestión identitaria**, la población autóctona manifiesta por lo general una actitud de desconfianza y resistencia frente a todo aquello que consideran puede suponer una agresión, un cambio o un cuestionamiento de sus modos de vida, tradiciones y costumbres. Esta actitud debe entenderse a partir de los vínculos vivenciales que unen a esta población con su territorio y su cultura agroganadera de base, ya que aunque ésta se halla en la actualidad muy difuminada sigue existiendo en el imaginario colectivo. De ahí que

cualquier actividad, proyecto, innovación o incluso comentario que realiza la población neorrural en relación a los referentes identitarios locales, sean percibidos como una agresión, como un intento de apropiación o como un intento de modificación de los símbolos propios.

Por lo general adoptan una postura de autodefensa que se resume en la expresión: *Si tu no eres de aquí*, con la que pretenden minusvalorar y menospreciar las aportaciones o sugerencias de la población externa, al mismo tiempo que reafirman su identidad propia y su estrecha vinculación con el territorio. Según se ha podido constatar a través del trabajo de campo, esta expresión es utilizada incluso con vecinos que, sin ser de la SNM ni tener ascendientes en la zona, llevan incluso tres o más década viviendo en la comarca.

Por otro lado, la población neorrural es también observada con recelo por cuanto que para el serrano estos individuos no dejan de ser un producto de Madrid, y, como ya se ha descrito en apartados anteriores, su relación con la ciudad no siempre ha sido positiva durante las últimas décadas.

Por último, y en relación a la cuestión identitaria, hay que destacar que en la zona no existe entre la población la idea de una identidad comarcal común y compartida. Sí existen en cambio identidades locales, y en algunos casos subcomarcales -Valle Alto Lozoya y Sierra del Rincón especialmente-, más definidas.

La labor realizada por el PAMAM, y en menor medida la llevada a cabo por otras entidades como Galsinma, las mancomunidades de ámbito comarcal o el periódico *Senda Norte*, ha servido para que se desarrolle entre la población cierto sentimiento de pertenencia hacia un territorio amplio, diverso y complejo en el que, desde su individualidad, todos los municipios comparten realidades y problemas que les son más o menos comunes.

Sin embargo, esa idea de pertenencia a un territorio comarcal ha arraigado sobre todo entre la población neorrural, tanto porque se halla ávida de generar referentes identitarios con un territorio al que acaban de llegar y al que quieren convertir en su espacio de vida, como porque también su actitud es más aperturista, lo que les lleva a entender que la solución a la mayoría de los

problemas locales pasa obligatoriamente por una solución global a escala comarcal.

No obstante, a raíz de la desaparición del PAMAM, entre la población autóctona han surgido individuos que empiezan a compartir y a defender esta última idea, promoviéndola y difundiéndola desde los cargos municipales que algunos de ellos ocupan.

Sin embargo, el sentir mayoritario que prevalece todavía entre la población local es de cierto rechazo a la idea de comarca como espacio compartido, pues en parte se observa como el resultado de una decisión tomada e impuesta desde *un despacho de Madrid*, y en parte porque aceptar esta realidad comarcal implicaría subsumir sus culturas y tradiciones locales bajo una identidad comarcal más amplia y artificial.

En este sentido, han sido varios los interlocutores que a lo largo de las entrevistas realizadas han incidido en la complejidad del asunto, al remarcar las diferencias históricas que existen entre las realidades de unos pueblos y otros, como por ejemplo entre Rascafría en el Valle Alto del Lozoya y La Puebla en la Sierra del Rincón, o entre Torrelaguna en el Valle del Jarama y Somosierra, en el límite septentrional de la comarca.

- En lo relativo al **empleo**, y aunque la población de la comarca no percibe por lo general que esto sea así, la existencia de los embalses ha supuesto un importante limitante al asentamiento de las actividades económicas más allá de las alentadas y permitidas desde la administración regional.

Por tanto, el acceso al empleo en la zona está muy limitado y, salvo los pocos casos en los que éste es estable, bien a través de la función pública (Ayuntamientos; CYII; Agentes Forestales, Maestros; Cuerpos de Seguridad del Estado, etc.), bien por el desarrollo de una pequeña actividad empresarial de éxito, se limita a trabajos de tipo temporal relacionados con el turismo; con la construcción; con la actividad forestal; con la administración pública; y /o con la actividad agroganadera.

Es en la precariedad del empleo existente en la zona en donde se halla la raíz del conflicto entre la población local y la neorrural, ya que hasta la llegada de estos últimos la primera copaba estos empleos, de tal forma que durante los meses estivales trabajaban normalmente como retenes forestales o en actividades de servicios turísticos, mientras que el resto del año complementaban sus rentas empleándose en la construcción; o como ganaderos o agricultores; o trabajando en algunos de los empleos públicos locales, mancomunales o regionales subvencionados por la Comunidad de Madrid; o, si las condiciones lo permitían, cobrando el subsidio de desempleo hasta el año siguiente.

El asentamiento de la población neorrural ha aumentado la competencia por estos escasos y precarios empleos, y no sólo por la cantidad de nuevos demandantes sino sobre todo por la mayor cualificación de éstos. Hay que tener en cuenta que no todos los neorrurales han llegado hasta la comarca con un proyecto de autoempleo debajo del brazo, ni todos los que sí lo han hecho han tenido éxito, o al menos un éxito inmediato, por lo que se ven obligados a entrar en los circuitos de empleo precario existentes en la comarca para poder sobrevivir.

Pero además del problema de la competencia por el empleo precario, la población local, y en especial los hijos del pueblo, no acaba de comprender por qué los neorrurales han abandonado la ciudad para venir a vivir a la comarca si las oportunidades de encontrar un empleo, especialmente un empleo acorde a su formación, son mayores en Madrid y en el área metropolitana que en la Sierra Norte.

Eso les lleva a situaciones de suspicacia y tensión hacia los neorrurales, preguntándose para qué han venido o qué hacen en la sierra si no tienen un trabajo estable y carecen de una red familiar que acolche los inconvenientes derivados de esta situación, como por ejemplo el acceso a la vivienda. De este modo, la brecha social entre ambos grupos se agranda, ya que lo que realmente ha entrado en conflicto no es solo el acceso a un puesto de trabajo, sino sus diferentes intereses vitales, como se analizará con posterioridad.

- Otra cuestión en torno a la cual han surgido conflictos en la SNM entre la población autóctona y la neorrural ha sido ***el acceso a la tierra y su gestión***. De hecho, éste ha sido uno de los asuntos más polémicos en la comarca, generándose alrededor suya las tensiones más graves. Por lo general, las disputas vecinales han estado relacionadas con la colisión entre el uso especulativo de la tierra vinculado al desarrollo del turismo residencial, y la protección medioambiental o el mantenimiento de los usos tradicionales.

La formación de la burbuja inmobiliaria durante la pasada década alentó en muchos municipios de la comarca el diseño de planes urbanísticos expansivos, dirigidos a incrementar el parque residencial de vivienda secundaria, si bien la mayoría de ellos han sido frenados por el gobierno regional.

Estos planes además iban acompañados en numerosas ocasiones de proyectos turísticos y de ocio de lo más variopinto, que abarcaban desde la creación de campos de golf y grandes centros balnearios y de spa, hasta la transformación de toda la Sierra Norte en un Parque Temático vinculado al libro y la película de El Señor de los Anillos (Abad, 2008).

Con el estallido de la burbuja inmobiliaria se han apaciguado los ánimos urbanizadores, lo que no significa que hayan desaparecido, pues muchos de esos desarrollos se hallan todavía en estado latente, especialmente en el Valle Alto del Lozoya, donde el impacto del futuro Parque Nacional de la Sierra del Guadarrama es mayor que en otras zona de la SNM.

En cualquier caso, el anuncio de las intenciones urbanísticas municipales desató al mismo tiempo una respuesta ciudadana organizada en gran parte de la comarca. Los vecinos comenzaron a unirse en torno a plataformas destinadas a la protección medioambiental de la zona, o en torno a asociaciones ecologistas ya existentes. Aunque este tipo de estructuras participativas han estado y están formadas tanto por población neorrural como autóctona, en su mayor parte han sido promovidas por los nuevos residentes de la comarca.

Por otro lado, las expectativas económicas despertadas por las normas urbanísticas municipales encarecieron el precio del suelo, así como frenaron

su salida al mercado de arrendamiento. Además, en algunos pueblos serranos los planes urbanísticos impulsaron procesos de concentración parcelaria, de tal forma que la tierra ha pasado a estar ahora en manos de unos pocos agentes locales con intereses en la construcción.

Los principales damnificados por estas actuaciones fueron los grupos de población neorrural interesados en trabajar las tierras, quienes también se han organizado bajo plataformas ciudadanas o incluso bajo plataformas políticas de nuevo cuño, para defender sus intereses productivos frente a los especulativos.

A esta acción de la población neorrural ha seguido un movimiento de reacción de los agentes locales interesados, a través del cual intentan enmascarar sus intereses. Para ello se sirven de un discurso que difunden por el territorio y que se fundamenta en dos ideas: la defensa del patrimonio y la identidad local en base a la propiedad de la tierra en manos de los habitantes autóctonos; y el desprestigio y la minusvaloración de la labor agroganadera y forestal realizada por estos grupos de neorurales.

Obviamente, esas acciones están generando importantes conflictos, ya que al acudir a cuestiones primarias como la cultura o la identidad local, tiende a posicionar a la población en uno u otro lado de los discursos.

- Como acabamos de indicar, otra gran área de fricción entre la población local y la población neorrural se encuentra en ***el acceso al poder político municipal***. Por lo general, en los municipios del sur esta situación se ha producido de una manera más normalizada y sencilla que en el resto de la comarca, ya que, como hemos apuntado a lo largo del texto, por su proximidad y mejor conexión con las áreas centrales de la región, la integración de las poblaciones urbanas se ha producido con menos dificultades.

En cambio, en las zonas más alejadas y menos accesibles las tiranteces han sido algo más acusadas, de tal forma que la nueva población residente, que como ya se ha indicado quiere intervenir de manera directa sobre el desarrollo y la gestión del territorio, ha tendido a organizarse políticamente

para defender sus intereses. De este modo, han creado diversas plataformas electorales independientes o ecologistas con las que han concurrido a las elecciones, llegando incluso a alcanzar alguna alcaldía en anteriores comicios.

Sin embargo, determinados agentes económicos y políticos locales reaccionaron ante esta amenaza recurriendo al progresivo engorde de los censos electorales, utilizando para ello a miembros de familias afines que residen habitualmente en la ciudad o en el área metropolitana. Se da incluso el caso de que algunos de los alcaldes tampoco son residentes permanentes. De esta manera, dichos intereses se han asegurado su acceso al poder político local, aunque a cambio de incrementar las tensiones con la población neorrural.

Un Estudio realizado por Ecologistas en Acción para las elecciones municipales de 2007 permite evaluar el impacto numérico que tiene este proceso en la SNM, al señalar lo siguiente¹⁰¹:

“Sobre un total de 15 municipios analizados de la SNM existen 1.796 habitantes reales y 1.432 empadronados irregularmente, sumando un total de 3.238. Esto supone que el 44,2% de la población empadronada no reside habitualmente. Incluso existen municipios en los que el número de personas empadronadas irregularmente supera al número de habitantes reales”

En este sentido, un vecino de Horcajuelo, cuyo perfil responde al de un hijo del pueblo, aunque matizado por una larga estancia fuera de la comarca y de la región, realizó la siguiente apreciación durante la entrevista que se mantuvo con él como parte del trabajo de campo:

¹⁰¹ <http://www.ecologistasenaccion.org/article7269.html>

“Estos grupos [locales] han formado núcleos de poder y de fuerza que manejan la economía y también la política local, dificultando la actuación de grupos externos, primero porque no son bien vistos y segundo porque ellos significan un cambio y aquí el cambio no les gusta, aunque luego lo admitan y lo disfruten. La idea del cambio no es en principio bien recibida. Por eso, una acción de cambio promovida por gente extraña que desconoce la cultura local es visto como competencia a todos los niveles: económico, político e incluso territorial. [Como consecuencia de ello] Hoy todavía, y durante mucho tiempo, el poder va a estar en manos de la gente del pueblo, porque usan la democracia en su beneficio apuntando en el Padrón municipal a toda la familia que vive en Madrid, y cuando van a votar los que eran 3 se convierten en 27 que ganan a 15. Esto se repite constantemente en estos pueblos”.

Los nuevos residentes, y parte de la población local, entienden que esta maniobra es un acto caciquil que altera el normal funcionamiento de la democracia y de la convivencia ciudadanas, tal y como lo demuestra el hecho de que en algunas ocasiones la denuncia de estas situaciones ha conllevado amenazas y complicaciones en la vida diaria.

Para estos grupos, la elección de quién debe gestionar este territorio ha de estar en manos de las personas que residen habitualmente en sus pequeños pueblos, tal y como dicta la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, y no de personas que solo acuden a ellos ocasionalmente.

Por otro lado, el incremento artificial de los Padrones ha tenido otra consecuencia en muchos pequeños municipios de esta sierra: la desaparición de la figura del Concejo Abierto.

Este sistema tradicional de organización municipal, que afecta a municipios de menos de 100 habitantes, se basa en un sistema asambleario según el cual los vecinos empadronados se reúnen en una Asamblea Vecinal donde se discuten y votan (1 vecino, 1 voto) todas aquellas cuestiones que afectan a la vida municipal, además de elegir de entre todos ellos al alcalde.

Al aumentar el número de empadronados muchos de estos municipios han abandonado automáticamente este sistema participativo, y en donde esto no ha sucedido, las redes clientelares creadas han facilitado el cambio hacia un sistema representativo y burocrático. De esta manera, ya solo quedan tres municipios en toda la SNM que dispongan de Concejo Abierto; Madarcos; La Acebeda; y La Hiruela.

Para los vecinos contrarios a esta medida la desaparición de los Concejos Abiertos supone una pérdida de calidad democrática en la SNM. En este sentido, recalcan que frente a la participación vecinal que fomentaba el sistema de Concejo Abierto, el sistema representativo burocratiza esa participación y aleja a los vecinos de las decisiones municipales, por cuanto que su participación queda reducida en el mejor de los casos a la realización de alguna pregunta en los Plenos Municipales.

Para un vecino de Prádena entrevistado en el marco del trabajo de campo, cuyo perfil se corresponde al de un hijo del pueblo afín a los neorrurales, las implicaciones de la desaparición del Concejo Abierto van más allá, por cuanto que esta figura suponía una seña de identidad de las sociedades tradicionales, que ha sido atacada por quiénes, precisamente, se manifiestan como sus máximos defensores. Así señala que:

“Estas situaciones lo que vienen a demostrar es que se ha cortado el cordón a partir del cual todos nos juntábamos y tomábamos decisiones vecinales que nos afectaban de manera conjunta (calles, parques, regueras, leña, etc.). Ahora sólo deciden sobre estas cosas un grupo muy reducido de personas. En algún momento se ha cortado el cordón que nos unía a todos como una comunidad más o menos pequeña que se juntaba y tomaba decisiones conjuntamente, o por lo menos que hablaba entre sí y escuchaba a los otros. La gente asume ya como evidencia clara que los hijos del pueblo que viven fuera son los que deciden un gobierno municipal cada vez más burocratizado. Recuperar la cultura participativa va a ser complicado”.

En definitiva, en la SNM, o al menos en una parte de sus municipios, se produce una disociación entre los intereses y necesidades de quienes viven habitualmente en el territorio, y los intereses y necesidades de quienes lo están gestionando, a veces incluso desde la distancia. Esto afecta además a la convivencia diaria entre los neorrurales y la población local que reside habitualmente en la comarca, porque fomenta actitudes de desconfianza mutua, de falta de diálogo y de enconamiento de posturas que sobrepasan incluso las cuestiones municipales.

- Finalmente ***la diferencia de intereses vitales*** entre ambos grupos explica en gran medida las cuestiones tratadas con anterioridad, así como la incompreensión de la población local hacia los motivos que han llevado a los neorrurales a querer vivir en un territorio en el que no es fácil vivir, y con el que además no tienen ningún tipo de vínculo.

En este sentido, la población neorrural decide por lo general asentarse en la SNM porque con ello busca cubrir necesidades inmateriales que satisfagan ciertos ideales de bienestar, tales como la posibilidad de disfrutar de un entorno ambiental de calidad, de acercarse a territorios poco o nada mediados por la modernización, de disponer de relaciones más humanas y próximas, etc. La ciudad no les proporcionaba estos elementos, que para ellos son fundamentales.

Esta visión inmaterial de la vida choca profundamente con la perspectiva material que prevalece por lo general entre la población local, y que se explica porque en el imaginario colectivo de esta sociedad todavía están muy presentes las dificultades y penurias padecidas por las generaciones precedentes. Como se ha señalado, el único medio de vida que tenían estas sociedades era la práctica de una actividad agroganadera de subsistencia que daba para vivir de una manera muy ajustada.

Por otro lado, sus referentes de bienestar siguen siendo los antiguos grupos sociales de poder (médicos, abogados, ganaderos adinerados, etc.), cuyo posición de privilegio se basaba en gran parte en su riqueza material y en las prácticas que llevaban a cabo para mantenerla o acrecentarla.

Por eso, el ideal de bienestar de la población local pasa por la posesión de todos aquellos bienes tangibles de los que no pudieron disponer en el pasado, pues eso les aportan seguridad y confianza en el futuro, como por ejemplo el acceso a la propiedad privada de la tierra, a economías familiares saneadas, al poder político local, etc.

En definitiva, aunque las confrontaciones y tensiones entre la población local y los grupos urbanos presentes en la SNM no son recientes, sí cabe destacar que éstas han adquirido una nueva dimensión con el asentamiento permanente de nuevos grupos urbanos no vinculados familiarmente al territorio. Así, aparecen conflictos que se derivan de la adopción por parte de la población local de actitudes defensivas frente a lo que perciben como comportamientos que amenazan sus modos de vida y costumbres tradicionales.

Estas amenazas proceden fundamentalmente de una diferente forma de vida, que lleva a unos grupos y a otros a privilegiar diferentes cuestiones que tienen que ver con el territorio. Así, mientras la población neorrural concede importancia sobre todo a las cuestiones inmateriales que le ofrece la SNM (calidad ambiental; democracia participativa; relaciones humanas; proximidad; cooperación; conexión “espiritual” con el territorio a través del conocimiento de sus tradiciones, costumbres e historia, etc.), la población local, por las dificultades atravesadas en épocas recientes, valora ante todo la posesión de bienes tangibles que le aportan tranquilidad y seguridad (propiedad de la tierra; control político; bienestar económico; etc.).

La intensidad de las tensiones han estado relacionados sobre todo con el grado con el que cada grupo ha privilegiado aquellos aspectos a los que dan mayor valor. Así, donde los neorrurales y la población autóctona han mantenido sus posiciones de una manera más enconada, mayores conflictos han existido, y en donde han tenido mayor capacidad de cesión frente a los intereses del otro, la situación se ha relajado más.

Por tanto, para acercar las formas de entender y gestionar un mismo territorio que tienen ambos grupos es necesario, en nuestra opinión, que se construyan en la comarca espacios de encuentro que faciliten el contacto, el conocimiento y la interrelación entre la población autóctona y la nueva población local.

Por los condicionantes que arrastra Galsinma desde hace más de una década es difícil que en un futuro próximo puede convertirse en uno de esos espacios, pero si al menos puede comportarse como una entidad propiciatoria de los mismos, es decir, que Galsinma genere esos espacios de encuentro que sirvan para mediar entre ambos grupos.

Esto le permitiría superar el distanciamiento con el que es observado por la mayor parte de los agentes comarcales en la actualidad, así como posicionarse dentro de la gobernanza territorial de la SNM. En cualquier caso, en los siguientes apartados analizaremos estas cuestiones referidas al papel del GAL en la gobernanza de la SNM.

4. Las dificultades de GALSINMA para ejercer un verdadero partenariado local

El papel de Galsinma en la gobernanza futura de la SNM va a depender en gran medida del surgimiento de un liderazgo fuerte dentro del grupo, con visión de comarca y con capacidad para interpretar los procesos territoriales que están teniendo lugar desde hace ya una década. En pocas palabras, un liderazgo que cambie la orientación que hasta ahora tenía el GAL.

En este sentido, hasta la fecha las administraciones públicas han ejercido el control de esta entidad. Así, la Comunidad de Madrid, a través de las Consejerías correspondientes, ha tutelado la acción inversora de Galsinma definiendo las grandes líneas de financiación, mientras que la gestión cotidiana y la orientación local de la inversiones ha sido compartida entre la gerencia técnica, los ayuntamientos de la zona y un grupo reducido de actores privados relacionados con los sectores ganadero y sobre todo turístico.

A través del trabajo de campo se ha podido recabar la opinión de actores diversos que han señalado que durante el último año, tras las pasadas elecciones municipales de 2011, el grupo está iniciando lo que parece un cambio de rumbo, aunque todavía escasamente perfilado. La actual Junta Directiva, bajo la dirección de su Presidente, estaría procediendo a replantear el papel del GAL en el desarrollo territorial de la comarca.

Como telón de fondo a esta nueva orientación se encuentra la desaparición del PAMAM y el hecho de que, a consecuencia de esa decisión política, Galsinma haya quedado como única entidad dedicada al desarrollo territorial con fondos para financiar proyectos de inversión, así como el único espacio de encuentro para los 42 alcaldes de la zona.

De ese modo, a lo largo del último año se está intentando superar el problema de comunicación con las asociaciones no productivas, retomando para ello la relación con dichas asociaciones; asimismo, se quiere abrir el grupo a nuevas entidades que están presentes hoy día en la SNM; o se está trabajando en la implantación de un discurso a través del cual se quiere fomentar la idea de comarca, frente al predominio de las actitudes localistas que han prevalecido durante los últimos años, especialmente en el componente político del consorcio.

Sin embargo, la dirección de Galsinma está encontrando dificultades para lograr este cambio de orientación por el descrédito que arrastra el GAL entre gran parte de la sociedad comarcal. Además, el asentamiento de grupos de neorrurales ha implicado un profundo cambio en las estructuras sociales y productivas de la sierra, pero sobre todo ha supuesto la incorporación de nuevas formas de organización, de pensamiento y de actuación en la comarca.

Así, a lo largo de la última década han aparecido en la SNM numerosas redes informales de organización social y productiva que operan al margen de las estructuras establecidas, tales como Galsinma. Estas entidades formales se muestran incapaces de aprehender las implicaciones que las nuevas formas de organización suponen para la sociedad y la economía de este territorio, por cuanto que son la repuesta activa de una ciudadanía insatisfecha con las instituciones y las organizaciones existentes.

Galsinma, por su estructura partenarial debería haber tenido capacidad para convertirse en un espacio de mediación entre esta nueva población y la población local, impulsando un proceso de cohesión social que, además de haber reducido la intensidad de algunos conflictos, habría posicionado al GAL en un escenario distinto al que hoy día se encuentra.

En este sentido, es justo indicar que el GAL a través de su gerencia ha atraído hacia sí algunos pocos elementos de estos grupos de neorrurales, si bien, por los

propios déficits de funcionamiento que arrastra Galsinma, no ha tenido capacidad para involucrarlos a todos ellos en una participación activa. En este sentido, da la impresión de que su adhesión responde más al hecho de *cubrir el expediente*, que a un interés real por incorporar a estos nuevos agentes territoriales como parte de una estrategia más amplia vinculada a la unidad socio-institucional de la comarca.

Asimismo, Galsinma también promovió entre los años 2000 y 2004 cinco *Ferias de la Sierra Norte de Madrid*, un evento valorado positivamente por la población de la comarca en su conjunto, al entender que servía como espacio de encuentro para la población y para los empresarios de la zona. No obstante, se ha criticado la creciente politización que experimentó este acto por parte de los responsables regionales.

Más allá de estos casos puntuales, la falta de un liderazgo fuerte en la gerencia y la captura del consorcio en manos de determinados grupos de presión política y económica, han hecho que la capacidad de innovación socio-institucional de Galsinma quedara progresivamente anulada, llevando al grupo en una dirección opuesta a la que se estaba moviendo la sociedad y parte del sistema productivo.

De esta forma, Galsinma ofrece hoy una imagen que se asemeja más a la de una red clientelar dedicada al reparto y distribución de subvenciones y ayudas públicas entre unos pocos actores, que a una red de inteligencia territorial destinada a la cohesión social y al desarrollo de la SNM en base al diseño previo y conjunto de una planificación estratégica. Todo ello, y este es probablemente el principal error que ha cometido el GAL, cuando sobre el territorio existe una clase creativa dispuesta a involucrarse activamente en el desarrollo del mismo.

De este modo, el posicionamiento de Galsinma en la gobernanza de la SNM se vuelve complejo. A su incapacidad para atraer hacia sí a los grupos más dinámicos de la sociedad y del sistema productivo comarcal, se une también la dependencia que tiene de las instancias regionales de cuyos fondos depende su supervivencia en la actualidad.

Esta dependencia económica ha conllevado la burocratización de gran parte de los procedimientos internos del grupo, así como ha impuesto una visión gerencial y técnica que ha anulado la dimensión partenarial que, como GAL, debería haber prevalecido en el quehacer cotidiano del consorcio.

Esa burocratización se ha puesto de manifiesto en diversas ocasiones como por ejemplo durante la elaboración de la *Estrategia de Desarrollo Rural para la Sierra Norte de Madrid*, presentada por el GAL para acogerse a las ayudas del actual periodo de programación de Leader. Éste no es sino un documento técnico más, en el que no han colaborado las entidades socias del grupo, ni tampoco los actores socio-productivos más activos del territorio, a quienes se podía haber invitado a participar en su diseño. En definitiva, la elaboración de este documento ha sido otra oportunidad perdida por Galsinma para conectarse a los nuevos grupos de población comarcal. Además de que, por otra parte, los técnicos regionales han supervisado este documento antes de someterlo al proceso de aprobación, incrementado la burocratización y la dependencia del grupo respecto del gobierno regional.

Pero además, como acabamos de indicar, la tutela a la que está sometida Galsinma por parte del gobierno regional refuerza esa burocratización de la acción del grupo y lo desconecta del territorio y de su desarrollo. El ejemplo más perentorio en este sentido lo constituye la actual fase de Leader, por cuanto que el proceso de aprobación definitiva de los proyectos de inversión no está *de facto* en manos de los técnicos de Galsinma, sino que lo está en la de los técnicos de la Comunidad de Madrid, quienes aplican la legislación pertinente al milímetro. Esto obliga a la gerencia técnica del GAL a actuar de manera similar, aunque ello no tenga gran utilidad práctica, tal y como señaló un Agente de Desarrollo Local al apuntar que:

Creo que los GAL en Madrid en general no tienen nada que ver con lo que muchos entendemos que debe de ser un GAL [...]. En Madrid los GAL han sido teledirigidos políticamente [...]. Galsinma es un GAL absolutamente dependiente del gobierno regional. Yo hoy presento un proyecto y lo cierto es que la evaluación técnica que haga Galsinma del mismo me da igual, porque lo que sí que sé es que el informe que emane del responsable técnico de la Comunidad va a ser al final vinculante. Es decir, que, con todos los perdones a los compañeros del GAL, Galsinma ha quedado reducido al mero papel de una ventanilla de la administración en la SNM. No es un GAL, es una ventanilla encargada de distribuir fondos públicos. Es penoso.[...] Quién debería aprobar los

proyectos de desarrollo local son los propios GAL. La Comunidad debe de tener un responsable a efectos de aplicación de fondos, pero no a nivel de proyecto.

Así las cosas, si Galsinma quiere tener algún papel en la gobernanza de la SNM su organización y su acción debe ser replanteadas desde un liderazgo fuerte, y con el valor y la inteligencia suficiente como para romper estas prácticas burocratizadas y gerenciales que se han institucionalizado desde su origen.

En nuestra opinión, ese liderazgo debe partir desde la gerencia técnica del grupo, que debería comportarse más como un área de coordinación que como una gerencia técnica en sentido estricto. Dos son los motivos que llevan a esta reflexión. En primer lugar, porque como equipo técnico tiene la obligación de estar en contacto directo con la realidad de la SNM para conocer de primera mano los procesos territoriales que tienen lugar sobre la comarca, y, partiendo de ese conocimiento, proponer intervenciones coherentes sobre la misma.

Y en segundo lugar, porque los actuales plazos de renovación de la Junta Directiva del consorcio son excesivamente cortos, apenas dos años. Esto implica que, salvo que se mantengan los mismos representantes durante varios mandatos, se ha de empezar desde cero cada vez que se modifica la dirección del grupo, ya que la mayor parte de los actores, aun formando parte de un GAL, no saben realmente qué es y para qué debe servir una entidad como ésta.

La posición de la gerencia técnica frente a estos actores es, como ya se ha indicado, de influencia. Una influencia que bajo nuestro punto de vista debe ser utilizada para, en primer lugar formar a los socios del grupo sobre las características que definen a todo GAL como partenariados de actores territoriales, y en segundo lugar para coordinar la acción de todos ellos hacia la consecución de los objetivos propuestos en la estrategia diseñada.

En definitiva, Galsinma tiene ante sí un reto de enorme magnitud: constituirse en un partenariado local. Las pesadas herencias que arrastra y los rápidos cambios que se suceden en la comarca hacen que esta labor se vuelva a cada día que pasa más compleja. Pero si el GAL quiere tener alguna posibilidad de subsistir en el futuro, incluso ante un escenario de escasez económica, sólo será posible con un cambio de

enfoque, y por tanto de prioridades, cuyo eje fundamental debe ser la conexión con la nueva realidad territorial de la SNM.

5. Conclusiones. El difícil marco de actuación de GALSINMA en la aplicación de un modelo de desarrollo coherente en la Sierra Norte de Madrid

A lo largo de las últimas décadas se ha asentado en la comarca SNM una población urbana heterogénea, entre la que desatacan grupos de neorrurales que han establecido vínculos estrechos con este territorio, en el que han decidido vivir y trabajar como parte de una decisión personal, voluntaria, meditada y consciente, no mediada por intereses económicos, aunque en algunos casos se ha visto favorecida por las subvenciones procedentes de las políticas inversionistas que se han llevado a cabo en esta comarca durante los tres últimos decenios.

Esta población que huye de la ciudad, aunque está influida por lo urbano a través de su formación o de sus vivencias anteriores, se caracteriza en líneas generales por su juventud, por su elevada formación académica, por sus inquietudes intelectuales y por mantener una actitud crítica hacia el sistema económico y socio-político dominante. Estas personas han encontrado en la comarca de la Sierra Norte un espacio ruralizado en el que poder plasmar un proyecto de vida, que suponga ante todo una alternativa a ese sistema y al modo de vida urbanita que tenían en la ciudad.

Ayudados por las nuevas tecnologías, estos neorrurales han ido tejiendo redes de cooperación y de intercambio sociales y productivos de carácter informal, que materializan una forma de entender ese tipo de relaciones. Ocultas durante estos últimos años, esas redes emergen ahora con fuerza, especialmente desde la eclosión del movimiento ciudadano 15M, constituyéndose en unas estructuras alternativas a las formas de organización formales existentes previamente.

En este sentido, tras algo más de dos décadas de aplicación de políticas neoliberales en la región, el Estado del Bienestar ha sido despojado progresivamente de sus funciones asistenciales, que pasan a ser copadas por el mercado. Ante este escenario institucional, las nuevas formas de organización informal que se han construido en la SNM ejemplifican la respuesta de un sector de la ciudadanía, las clases creativas, a ese cambio. Una respuesta alternativa y opuesta al mercado como

sustituto del Estado, al mismo tiempo que como contestación ante la incapacidad de la política para responder a las demandas reales de la población.

Frente a la reclamación del derecho de pernada por parte del mercado como prestador de los servicios sustraídos al Estado, así como ante la ausencia de una respuesta eficaz por parte de la esfera política, la ciudadanía ha decidido auto-organizarse y atender sus necesidades de manera informal a través de formulas de cooperación asociada, que suponen ante todo una contestación consciente a un sistema social, político y económico que no comparten.

Al mismo tiempo, este *tsunami urbano* constituido por la población neorrural ha golpeado con fuerza el rompeolas de la tradición agroganadera que supone la población local. Por la amplitud y la diferenciada evolución histórica que han tenido los territorios que componen la comarca SNM, esa ola urbana y modernizadora ha conseguido en algunos puntos sobrepasar el rompeolas, en otros lo ha tocado de manera tangencial y en otros ha chocado frontalmente contra él, produciendo una miríada de situaciones que han dejado como resultado una sociedad comarcal caleidoscópica, difícil de aprehender y de reducir a un realidad única y homogénea.

En este complejo escenario socio-institucional ha tenido que desempeñarse Galsinma, arrastrando pesados lastres derivados tanto de la temprana apropiación del GAL por parte de intereses políticos y económicos locales, con la connivencia de una gerencia técnica que se ha inhibido de actuar ante esta situación, como por la aplicación de un modelo de gobernanza gerencial que, impulsado desde la administración regional, ha reducido el papel de Galsinma a una mera oficina técnica dedicada a la tramitación de ayudas y subvenciones, cuya concesión final ni siquiera está ya en manos de sus propios técnicos, sino que lo está en la de los técnicos del gobierno regional.

La superación de esta situación, que se ha visto además agravada por la actuación omnipresente del PAMAM durante más de dos décadas, se antoja difícil porque va a requerir de un liderazgo fuerte, con capacidad para provocar un vuelco institucional que cambie la orientación del GAL, que elimine sus dependencias actuales y que lo transforme en una entidad conectada con la sociedad y con el sistema productivo en ciernes en la comarca. En definitiva, que transforme la red clientelar que es hoy día Galsinma en una red de inteligencia territorial.

En este sentido, cabe precisar que sobre la SNM han existido y coincidido tres generaciones de estructuras de gobernanza sobre el territorio. Por un lado, se encontraría el PAMAM como representante de la tradición burocrática y dirigista predominante en la administración pública del país, y que aún hoy se mantiene a través del trabajo que realizan de manera individualizada las distintas consejerías y direcciones generales del gobierno regional.

Por otro lado, se hallaría el GAL como ejemplo de un modelo de gobernanza gerencial, en tanto en cuanto supone la aplicación de métodos de gestión empresarial al desarrollo territorial. En teoría debería responder a un modelo de gobernanza territorial, pues dicha iniciativa emana de la UE y en su implementación participan en diverso grado los distintos niveles de la administración y actores locales de múltiple naturaleza.

Sin embargo, en su aplicación a escala local, las administraciones regional y local han interpretado a estas entidades como organismos destinados a llevar a cabo un desarrollo comarcal en base a una adecuada gestión técnico-económica de los programas implementados, más que a través de la construcción de un nuevo marco socio-institucional. Así, el proceso de cooperación y diálogo entre los niveles de la administración más próximos al territorio y los actores no políticos del mismo, se ha circunscrito casi exclusivamente con aquellos de carácter económico, minusvalorando la aportación de los actores de tipo civil y socio-cultural.

Finalmente, se hallarían las redes informales de cooperación e intercambio socio-económico que se han configurado en la SNM durante la última década, como materialización de una gobernanza relacional autoorganizada. Ante la falta de respuesta a sus demandas sociales, económicas y territoriales por parte de la administración, los sectores socialmente más avanzados de la ciudadanía han decidido organizarse al margen de las estructuras tradicionales, generando redes que carecen de una forma legal definida, independientemente de que algunos de sus protagonistas si la tengan, así como se caracterizan por una participación directa de los interesados y por recuperar y actualizar las lógicas de gestión comunal tradicionales de la sociedad agroganadera previa.

En la SNM, y ayudados por las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, ya han sido capaces de organizar

diversas actividades al margen de las instituciones y organismos oficiales; actividades que han abarcado desde lo social, a lo cultural e incluso lo comercial, todo ello con costes mucho más reducidos de los que emplea la administración o las entidades bajo su tutela cuando llevan a cabo actos similares, demostrando que el desarrollo territorial no depende tanto de grandes presupuestos, como de la implicación ciudadana en el progreso de sus espacios de vida.

Un productor agrario neorrural de Torremocha de Jarama, integrado en Galsinma a través de una asociación de tipo productivo, sustentaba este punto de vista al indicar:

“...Pero la sociedad debe de vertebrarse al margen de la Administración. GALSINMA es una institución que depende de la Comunidad de Madrid y de los fondos europeos, y el día que la Comunidad diga que hasta aquí, pues se acabó GALSINMA como se acabó el PAMAM. Por eso, la sociedad no debe de vertebrarse en función de una institución que depende del capricho político de cada momento, sino que debe vertebrarse en función de la realidad social de cada momento y generar una estructura de relaciones al margen de la institución. Otra cosa es que existan instituciones que puedan ser muy importantes para favorecer o desarrollar eso, pero no que el entramado social esté en GALSINMA o pretenda vincularse a GALSINMA. Yo eso no lo veo”.

Para otro vecino de la misma localidad dedicado a tareas de consultoría en temas de desarrollo rural, y cuyo perfil también responde al de un neorrural, la gobernanza territorial en la SNM se halla en una nueva fase, aunque todavía incipiente:

“El territorio ha madurado y por fin tiene la estructura más potente,. El problema está en que entre la estructura más potente y la heredada del PAMAM [y de GALSINMA] hay conflicto. Es como un espíritu, un alma que le dice al cuerpo “anda” y el cuerpo le dijera “no quiero andar”. Lo

que le pasa al territorio es que comienza a tener conciencia cuando su cuerpo quiera estar tumbado en un sillón. Entonces está como noqueado y sentado en una silla de ruedas. El desafío futuro de la SNM es levantarse de la silla de ruedas.

Si Galsinma quiere ayudar a que el territorio se levante de esa silla de ruedas, antes debe reformularse como GAL, esto es, debe recuperar su esencia como partenariado para el desarrollo territorial, y servir de mediador entre las nuevas y las viejas formas de organización social y productiva del territorio.

Galsinma solo tendrá razón de ser si es capaz de servir como elemento de cohesión territorial para la comarca, es decir, si es capaz de convertirse en espacio de referencia en el proceso de construcción del nuevo marco socioinstitucional que debe regular las relaciones sociales, económicas y territoriales de esta comarca en el futuro, superando de este modo la visión empresarial y técnica –reduccionista– que predomina en la actualidad.

Capítulo 15. Análisis e interpretación del modelo de gestión de la Gobernanza aplicado por ARACOVE para el desarrollo territorial de la comarca de Las Vegas

1. Introducción

La gestión de los proyectos y programas de inversión implementados por el GAL Aracove durante los últimos quince años han generado una imagen positiva de este grupo, entre la mayor parte de los socios y beneficiarios de las ayudas asociadas a los mismos.

Sin embargo, esa labor eficaz de gestión no ha servido para superar algunos de los déficits que arrastra Aracove desde sus orígenes, que tienen que ver por un lado con los propios motivos y circunstancias bajo los cuales se creó este GAL en 1995, con su propia organización interna o con la inexistencia de experiencias previas de desarrollo territorial integrado en su ámbito espacial de intervención.

A lo largo del presente capítulo se desarrollarán aquellos elementos que, a nuestro juicio, y partiendo del trabajo de campo realizado, han determinado la labor de Aracove como espacio compartido de gobernanza para el desarrollo de un territorio complejo y dual como lo es la comarca de las Vegas, en la que se entremezclan dinámicas propias de espacios metropolitanos con la de espacios periurbanos.

Para finalizar, se realizará una propuesta para la gobernanza territorial futura de esta comarca en torno a la valorización del paisaje cultural agrario predominante en la comarca.

2. ARACOVE y la gobernanza territorial en la comarca de Las Vegas. Dificultades y limitaciones técnicas y organizativas del Grupo de Acción Local

El GAL Aracove está integrado en junio de 2010, según la información facilitada por el propio grupo, por 62 socios, 24 son entidades públicas y 38

privadas. Entre las públicas 23 eran ayuntamientos de la comarca y 1 se correspondía con el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Vinos de Madrid. Entre los socios privados, 31 eran empresas, 4 eran asociaciones empresariales, 2 eran cooperativas agrarias y 1 era una organización profesional agraria (figura 1).

De las 33 empresas, 15 pertenecen al sector turístico, 14 están vinculados al sector agrario y 2 pertenecen al sector de las cajas de ahorro, mientras que entre las asociaciones empresariales, 3 pertenecen al sector agrario y 1 al sector turístico.

Figura 1: Número de socios de ARACOVE y distribución según su naturaleza jurídica, 2010

NATURALEZA JURÍDICA	TIPO		Nº SOCIOS
Socios Públicos	Ayuntamientos		23
	Consejo Regulador DO Vinos Madrid		1
	Total		24
Socios Privados	Cooperativas Agrarias		2
	Organizaciones Profesionales Agrarias		1
	Empresas	Agrarias	14
		Turismo, comercio y hostelería	15
		Financieras	2
		Total	
	Asociaciones	Turísticas	1
		Agrarias	3
		Total	
	Total		38
TOTAL SOCIOS			62

Fuente: Aracove, 2010b

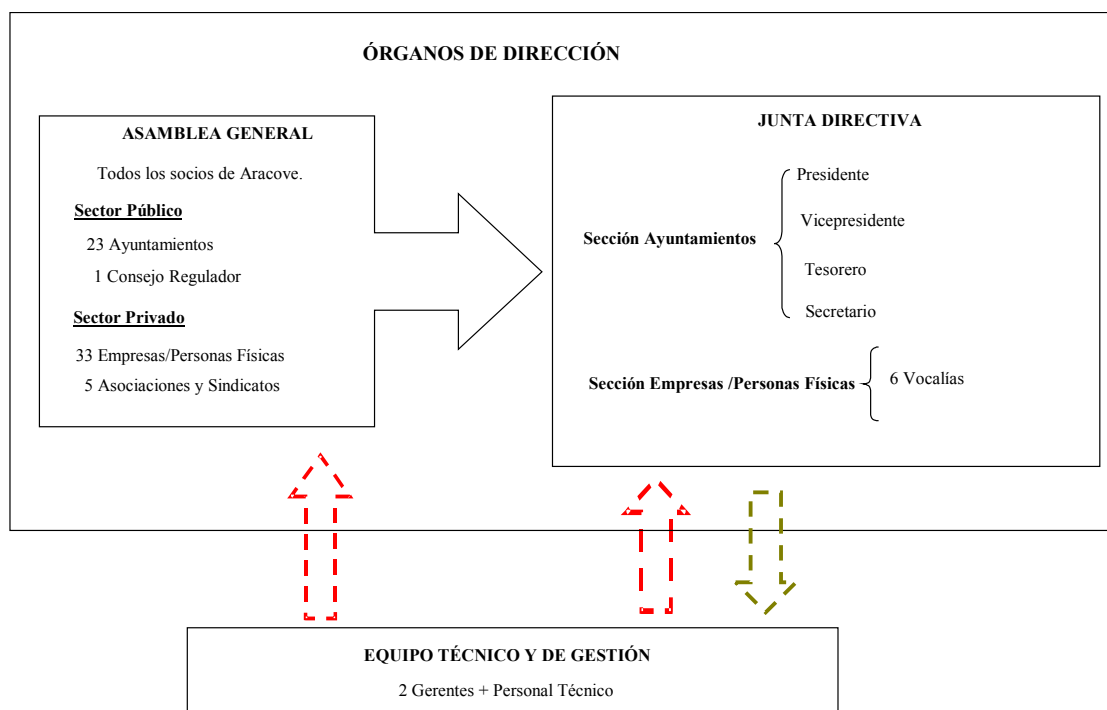
De las 15 empresas dedicadas al sector turístico, 5 pertenecen a la hostelería, 3 a alojamientos rurales, 3 son empresas de turismo activo, 2 son refugios de fauna, 1 se dedica a actividades cinegéticas y la última es un comercio vinculado con la venta de productos artesanales de alimentación. De las 14 empresas agrarias, 9 son bodegas de vino (1 de ellas produce vino ecológico),

2 son Sociedades Agrarias de Transformación, 2 son empresarios individuales, dedicados a la producción agraria y a la ganadería y a la transformación artesanal de derivados lácteos, y finalmente hay una empresa de producción y transformación de alimentos ecológicos.

Cabe señalar, no obstante, que a través del trabajo de campo se ha podido constatar que al menos seis de las 38 entidades privadas ya no pertenecían al GAL, bien porque su actividad ha cesado, o bien porque de manera voluntaria los empresarios han decidido no continuar su vinculación con la asociación de desarrollo.

La organización interna que rige el funcionamiento de Aracove es similar a la de otros GAL, dado que cuenta con tres órganos principales: la Asamblea General; la Junta Directiva; y la Gerencia Técnica del grupo (figura 2).

Figura 2. Esquema de la organización interna del Grupo de Acción Local Aracove



Fuente: Elaboración propia a partir de los Estatutos de Aracove (Aracove, 2011)

La **Asamblea General** es el órgano supremo de expresión y gobierno de Aracove, al estar integrado por todos los socios del grupo. Estos, según lo dispuesto en el *Reglamento de Régimen Interno* (RRI) de Aracove (Aracove, 2011), se dividen en dos secciones: sección ayuntamientos; y sección empresas/personas físicas y otros agentes.

Estatutariamente, este órgano se reúne de manera ordinaria una vez al año y de manera extraordinaria tantas veces como se estime oportuno, siempre y cuando se cumplan los requisitos estipulados para ello (Consejería de Presidencia, Justicia e interior, 2011).

Entre las principales funciones atribuidas a la Asamblea General se encuentran la aprobación y modificación de los Estatutos; el nombramiento de la Junta Directiva y el control de su gestión; expulsión de socios a propuesta de la Junta Directiva; aprobar o modificar el RRI; así como, llegado el caso, la disolución de la asociación de desarrollo.

Por su parte, la **Junta Directiva** es el principal órgano ejecutivo de Aracove y, según se recoge en los Estatutos de Aracove, los miembros de este órgano deben ser renovados cada cuatro años . Entre sus funciones generales destacan las de dirigir las actividades de la asociación y encargarse de su gestión económica y administrativa; ejecutar los acuerdos de la Asamblea General; o resolver la admisión de nuevos socios.

La Junta Directiva estaba compuesta inicialmente por siete miembros: un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario, un Tesorero y tres Vocales (Aracove, 1995), pero debido al aumento experimentado en el número de socios las vocalías también se incrementaron hasta alcanzar las seis actuales.

Entre las atribuciones más destacadas del **Presidente** se encuentran la de representar legalmente a la asociación ante toda clase de organismos públicos y privados; ordenar pagos y autorizar con su firma documentos internos, actas y correspondencia de Aracove; convocar, presidir y levantar las sesiones de la Asamblea y de la Junta Directiva; o adoptar cualquier medida urgente que el correcto funcionamiento del grupo así lo aconseje. El **Vicepresidente** tiene como principal obligación la de sustituir al Presidente durante la ausencia motivada de éste.

Por su parte, el **Secretario** del grupo se encarga de dirigir las tareas administrativas de la asociación; custodiar los ficheros y la documentación de Aracove; o expedir certificaciones.

El **Tesorero** se encarga exclusivamente de recaudar los fondos pertenecientes a la asociación y de dar cumplimiento a las órdenes de pago autorizadas por el Presidente.

Finalmente, las obligaciones de los **Vocales** son las generales que han de asumir todos los miembros de la Junta Directiva.

Esta organización interna de la Junta Directiva plantea diversas cuestiones, entre otros motivos porque la elección de los cargos que forman la Junta Directiva no se realiza de manera global entre todos los socios del grupo, sino que se realiza según las secciones indicadas anteriormente.

Así, el artículo 3 del RRI establece que los cargos de Presidencia; Vicepresidencia; Secretaría y Tesorería pertenecen a la sección ayuntamientos, y por tanto son los propios ayuntamientos quienes se eligen entre sí para ocupar estos puestos. Las Vocalías recaen en cambio en los agentes económicos y sociales que integran Aracove, quienes deberán elegir entre ellos a sus representantes.

Por tanto, corresponde a la administración local en exclusiva ocupar los puestos más relevante en la dirección del grupo. De hecho, y hasta donde se ha podido averiguar, siempre han estado ocupados por los representantes de los mismos ayuntamientos, aun cuando las normas de funcionamiento interno del grupo establecen un procedimiento y unos baremos que regulan esta elección. Las administraciones locales sobre las que recaen los cargos son:

- Presidencia: Alcalde-Presidente de Aranjuez
- Vicepresidencia: Alcalde-Presidente de Morata de Tajuña
- Secretario: Alcalde-Presidente de Villarejo de Salván
- Tesorero: Alcalde-Presidente de Valdelaguna

Esta escasa rotación responde a un acuerdo tácito establecido en los inicios del GAL, con el que se buscaba la estabilidad orgánica del grupo y la institucional de la comarca. En definitiva, se quería evitar que posibles confrontaciones partidistas dividieran al grupo y a la comarca.

Por otro lado, según se establece en el *Marco Nacional de Desarrollo Rural, 2007-2013* (MARM, 2009b), los GAL, en sus Juntas Directivas u órganos de dirección similares, deberían contar entre otros con una representación equilibrada de organizaciones profesionales agrarias, cooperativas agrarias, y con asociaciones de mujeres y de jóvenes, “siempre que tengan representación comarcal o local”.

En este sentido, el RRI de Aracove señala que los socios pertenecientes a la Sección empresas/personas físicas y otros agentes deberían elegir mediante sufragio universal a sus representantes para las siguientes vocalías:

- Vocal 1: representante de las organizaciones profesionales agrarias
- Vocal 2: representante de las cooperativas agrarias
- Vocal 3: representante de mujeres
- Vocal 4: representante de jóvenes
- Vocal 5: representante del sector del turismo, del comercio y de la hostelería

Vocal 6: representante del sector de la industria agroalimentaria

Sin embargo, como ya se indicó en el capítulo dedicado al análisis de los agentes y políticas de desarrollo implementadas en la comarca de Las Vegas, Aracove carece entre sus socios de asociaciones de tipo social o cultural, por lo que hasta la fecha no existen asociaciones ni de mujeres ni de jóvenes, aunque en el caso de las primeras éstas están representadas a través de una empresaria de la zona.

Así, el reparto actual de las vocalías, que se recoge a continuación, refleja el peso de dos grupos en Aracove, que coinciden con los dos sectores dominantes en la comarca: el agrario y turístico (Aracove, 2010a):

- 1 agricultor: representante del sector agrícola
- 1 empresa de producción vitivinícola: representante del sector agroindustrial
- 1 asociación de cooperativas: representante de las Organizaciones Profesionales Agrarias y de las Cooperativas
- 1 asociación sectorial: representante del sector turístico y del comercio y la hostelería
- 1 empresaria de la hostelería: representante del sector turístico y del comercio y la hostelería
- 1 empresaria de la hostelería: representante de la mujer

En cuanto al **Equipo Técnico**, éste está formado por unas 20 personas, si bien se trata de una plantilla fluctuante pues depende de los programas que va gestionando el grupo. Del equipo técnico emana la figura del gerente del GAL como máximo responsable de todas las tareas técnicas y de gestión de Aracove, asumiendo también tareas de representación y de difusión de los proyectos realizados. Actualmente, el GAL cuenta con dos gerentes, si bien uno de ellos tiene un carácter adjunto.

Las principales funciones del equipo técnico son la gestión directa de los programas, la búsqueda sobre el terreno de beneficiarios de los citados programas así como de nuevos socios, el apoyo técnico a los promotores de los proyectos de desarrollo, la elaboración de expedientes e informes, las labores de seguimiento de los proyectos, la realización de algunos cursos formativos y el asesoramiento técnico a la Junta Directiva.

En relación a la organización interna de Aracove que se acaba de describir, el *Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid, 2007-*

2013 señalaba lo siguiente: “*Respecto a su coherencia interna, debe mejorarse la formación, la participación y el reparto de tareas dentro del grupo*” (Consejería de Medioambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, 2010b, 107).

Es evidente que la actual estructura interna del GAL refleja el control que sobre la dirección de Aracove ejercen los ayuntamientos de la zona, porque aunque la asociación está compuesta en más de un 50% por socios privados, la representación de estos en la Junta Directiva queda relegada a las 6 vocalías antes mencionadas.

El sistema de distribución y de elección de cargos que ha institucionalizado el propio grupo sitúa a los agentes privados en un segundo plano, fortaleciendo y perpetuando el liderazgo del sector público, que acapara los órganos de decisión y de representación más importantes de la asociación, desde donde ejerce su influencia.

Sin embargo, este desequilibrio de fuerzas en el interior del GAL no queda circunscrito al ámbito interno de Aracove, sino que pone de relieve un problema mayor que afecta al conjunto de la comarca; un problema que está relacionado con la falta de madurez y la debilidad estructural y organizativa del sector empresarial en Las Vegas.

A excepción de una parte del sector agroindustrial, los agentes empresariales de la zona carecen de capacidad para articularse en organizaciones de tipo sectorial o territorial a través de las cuales defender sus intereses de manera colectiva y, sobre todo, a través de las cuales poder influir de una manera más decisiva en el desarrollo de este territorio, aunque, como se analizará con posterioridad, esta situación ha empezando a cambiar en los últimos años.

Por otro lado, la inexistencia de entidades pertenecientes al tejido social en el seno de Aracove, anuncia también un problema inherente al tejido social de Las Vegas. Aunque se trata de un asociacionismo poco denso y por lo general mal organizado existen en la comarca ejemplos de asociaciones socioculturales y vecinales dinámicas, cuya participación estable o puntual con el GAL resultaría enriquecedora para el conjunto de la comarca.

No obstante, hay que precisar que estas afirmaciones no son válidas para la ciudad de Aranjuez y, en menor medida, también para Ciempozuelos, donde

los tejidos empresariales y sociales son más densos y están mejor estructurados, si bien su actuación e intereses se orientan principalmente hacia el área metropolitana. La comarca de Las Vegas no les suscita por lo general mucho interés, de ahí que la participación de estas entidades en el GAL o su implicación en alguna de las actuaciones implementadas desde Aracove sean extremadamente reducidas, cuando no inexistentes.

En conclusión, la composición y organización interna de Aracove reproducen en gran medida la realidad institucional de Las Vegas, caracterizada por una significativa presencia de la administración pública en la vida política, económica y social de este territorio, frente a unos sectores empresariales y sociales que, salvo casos puntuales, han carecido hasta la fecha de la capacidad y de la visión necesarias para organizarse de manera asociativa a nivel comarcal.

3. ARACOVE y su liderazgo compartido. La alianza tácita entre la administración pública, el sector agroindustrial y la gerencia del Grupo de Acción Local

La cuestión del liderazgo resulta fundamental para determinar el éxito o el fracaso de iniciativas como Aracove. La estructura interna que se acaba de describir permite intuir el papel destacado que juega la administración local en esta asociación de desarrollo.

El trabajo de campo ha permitido confirmar esta intuición, al mismo tiempo que ha puesto al descubierto el liderazgo menos visible que ejercen tanto la gerencia como determinados actores privados vinculados al sector agroindustrial sobre el resto de los socios del grupo.

La convivencia de estos tres liderazgos bien diferenciados entre sí, ha sido posible gracias a la aceptación por parte de los actores implicados de una alianza tácita, que se ha ido fraguando desde el origen del GAL. Esa alianza no escrita ha materializado las redes de influencia y poder tradicionales presentes en el territorio, al tiempo que ha alejado los conflictos internos, que todo lo más se reducen a las cuestiones técnicas relacionadas con la aplicación de los programas gestionados.

3.1. La concentración de funciones en la administración pública

Los ayuntamientos son observados como agentes clave dentro de Aracove, ya que se considera que sin su participación el GAL tendría serias dificultades para seguir activo. El que los representantes de la administración local ocupen los principales cargos de la Junta Directiva es visto en sí mismo como una manifestación de ese liderazgo.

No existe una gran oposición entre los socios del grupo hacia esta situación, ya que se entiende que, frente al sector privado, los ayuntamientos gozan de un mayor respaldo legal, de una mayor capacidad de interlocución interadministrativa, de una mayor capacidad financiera para acometer proyectos que requieren fuertes inversiones, así como de la legitimidad democrática que aportan las urnas. En definitiva, se considera que esta labor de liderazgo es consustancial a su naturaleza de administración pública.

Así, un empresario socio de Aracove señaló lo siguiente durante la entrevista mantenida durante el trabajo de campo:

“La mayoría de los cargos directivos son Ayuntamientos. ¿Podría ocuparlo el sector privado? Yo creo que no habría ningún problema ¿Sería bueno o sería malo? Yo creo que sería igual, es que no tendría que cambiar nada. ¿Por qué se decide que sean los Ayuntamientos? Lógicamente porque están un poco más dedicados a todos estos temas. A la hora de firmar y de todo eso están mucho más cubiertos legalmente que cualquier empresa a la que le puedan meter un “marrón”... Yo creo que está hecho un poco más por eso y porque con los alcaldes o con los concejales delegados puedes contar mucho más desde ARACOVE en un momento de ir a la Comunidad o de ir a otra administración que a lo mejor una empresa privada. Yo creo que está hecho simplemente por eso”.

Otro representante del sector empresarial presente en la Junta Directiva, al ser preguntado sobre su papel en la toma de decisiones relativas a las subvenciones indicó :

“Digamos que eso ya son los alcaldes. Yo doy mi opinión, pero la decisión última es de los alcaldes. Los alcaldes tienen la patria potestad porque son a los que se les ha votado democráticamente, digo yo que será por eso. A mi como vocal no me ha votado el pueblo, me vota la Asamblea –de ARACOVE-. Pero los alcaldes se supone que son los que representan a la mayoría. Yo creo que es por una cuestión democrática. Y funciona muy bien”

Aunque se reconoce la importancia que han tenido y tienen los ayuntamientos dentro del grupo, se esgrimen también algunas críticas hacia su actuación dentro de Aracove. Por un lado, el peso que la administración pública ha tenido siempre en este GAL es vista por algunos socios como excesivo, llegando incluso a señalar una posible politización de la asociación.

Por otro lado, se critica a la administración local por no haber utilizado su peso en el seno del GAL para llevar a cabo una mayor labor de acompañamiento del empresariado comarcal, es decir, por no haber sabido actuar como puente de enlace entre las empresas locales y las inversiones gestionadas desde la asociación.

Por el contrario, se estima que los ayuntamientos han utilizado su influencia de manera generalizada para llevar adelante proyectos propios de escasa utilidad en el desarrollo económico de Las Vegas, dirigidos únicamente a obtener rentabilidad política en las urnas.

De esta manera, algunos de los comentarios recogidos durante el trabajo de campo, realizados por un socio no político del grupo y por un no socio conocedor de Aracove, al haber pertenecido a la asociación en el pasado, señalaban lo siguiente:

“Verdaderamente hay un liderazgo de los ayuntamientos, que son los que hasta ahora han dirigido la asociación. Yo ahí sí que critico un poco eso. No quiero decir con esto que lo hagan mal, pero creo que tendría más agilidad si fuera la parte empresarial la que tomara un poco al menos de cartas en el asunto o que fuera al menos un poco compartida o un periodo de una forma o de otra. Creo que hasta ahora Aracove ha estado excesivamente politizado, las empresas se han dado por conformes con el tema, no han protestado, pero yo creo que eso es un poco una asignatura pendiente, que tengan un poco más de protagonismo las empresas”.

“Quizás ahí los ayuntamientos lo que han hecho, que a lo mejor estoy equivocado, ojo, pero los ayuntamientos estaban diciendo «Esto es bueno para mí», y no «Pues mira, aquel es carpintero, vamos a ver que podemos hacer con él», ¿sabes?. Tenía que salir el carpintero y presentar su proyecto y alguien le decía. Y yo creo que ahí los ayuntamientos han estado más en lo suyo que en lo de los demás [...]. Pero a lo mejor los ayuntamientos tenían que haber sido el enlace, no lo sé. No han ido al carpintero de turno a decirle «Oye vente a ver aquí y a ver que puedes hacer»”

Relacionado con esta crítica, otro de los aspectos que se cuestionan de la labor realizada por la administración local dentro del GAL se refiere a la ausencia de un enfoque comarcal en sus intervenciones, y como consecuencia de ello, aunque más allá de su gestión en el seno de Aracove, se cuestiona también la falta de liderazgo y capacidad de los políticos locales en relación a la superación de la problemática social y económica de la comarca.

Se considera que éstos no han sabido liderar una acción política común para este territorio, dedicándose a poner en marcha muchos pequeños proyectos locales y pocos proyectos con una visión de comarca (recuperación de patrimonio arquitectónico local; mejora de edificios públicos; construcción de equipamientos deportivos, culturales o sociales municipales ; etc.); proyectos locales que en la

mayor parte de los casos suponen respuestas miméticas a los realizados en municipios vecinos.

En este sentido, existe la impresión de que los municipios de la comarca quieren *tener de todo*, especialmente si la infraestructura, equipamiento o servicio que se desea ya la tiene la localidad de al lado.

Los propios representantes públicos locales han confirmado esta actitud al señalar que al final prevalece lo local frente a lo comarcal, por cuanto que ellos han de rendir cuentas ante sus propios ciudadanos que son quienes les han elegido en las urnas. Argumentan además que la realización de proyectos de cooperación comarcal no sería bien entendida por sus vecinos, ya que estos proyectos pueden suponer la renuncia a determinados equipamientos y servicios en favor de otros municipios de la comarca.

En este sentido, recogemos algunos fragmentos extraídos de las conversaciones mantenidas con representantes de la administración local, ya que resultan bastante ilustrativos al respecto:

“...tu estás en un ente local y tus vecinos te van a reclamar a ti, no van a venir los vecinos del municipio de al lado a reclamarte cosas a ti. Ésa es una realidad que hay, y esa realidad es muy difícil de combatir”

“Tu estás mirando por tus vecinos cuando estás como alcalde [...] Yo he hecho estas inversiones para la gente de mi municipio, que son a los que yo creo que les debo algo, precisamente porque me he presentado. La política es servicio al ciudadano, pero a mis ciudadanos, yo no soy del municipio de al lado”

Esta idea enlaza con otra de las críticas a la labor de la administración pública local, relacionada con la calidad de los vínculos intermunicipales que establecen entre sí estas administraciones. Se considera que dichos vínculos están normalmente supeditados a las meras relaciones entre alcaldes de un mismo

partido político, o a las buenas o malas relaciones personales que pueden existir entre los diferentes ediles de la zona.

Asimismo, se observa también que la cooperación entre municipios queda reducida a proyectos intrascendentes, relacionados fundamentalmente con la celebración de eventos puntuales de carácter lúdico o cultural. Se exceptúa sin embargo la cooperación municipal que se produce en las diferentes mancomunidades de servicios presentes en la zona. Al basarse ésta en la necesidad de atender servicios concretos a la población, existe la opinión de que las relaciones intermunicipales están mejor estructuradas que en el seno de Aracove.

No obstante, el trabajo de campo realizado permite constatar que esta fórmula de cooperación estrictamente administrativa reproduce los mismos fallos que son señalados para el caso del GAL, como por ejemplo la prevalencia de lo local frente a lo supralocal cuando se trata de repartir inversiones¹⁰², o el hecho de supeditar las relaciones institucionales a las personales entre los ediles municipales.

En definitiva, aunque se puede afirmar que por lo general las relaciones públicas institucionales entre unos municipios y otros son buenas, independientemente de los partidos que gobiernan en cada uno de ellos, falta la suficiente unión y ambición para afrontar los retos comunes de la comarca, así como también se echa en falta una profunda labor pedagógica por parte de las autoridades públicas locales para explicar a sus propios ciudadanos la necesidad de cooperar con los municipios del entorno.

¹⁰² Un ejemplo en este sentido es el Plan de Dinamización Turística que gestionó la Mancomunidad Intermunicipal del Sudeste de la Comunidad de Madrid (MISECAM). Este plan supuso una inversión aproximada de medio millón de euros para los 13 municipios que forman parte de esta Mancomunidad. En conversación con algunos de sus alcaldes y técnicos se informa de que, para evitar suspicacias y confrontaciones entre los municipios, no se acometió ninguna inversión importante de carácter supramunicipal, sino que el presupuesto se destinó a muchos pequeños proyectos municipales cuya utilidad final ha sido nula porque no han puesto en valor el territorio.

El liderazgo de la administración pública, que se apoya sobre todo en lo que ésta es más que en lo que hace, adolece pues de una visión global de la comarca que les permita acometer proyectos supramunicipales de cooperación, destinados a impulsar el desarrollo conjunto del territorio.

3.2. La sutil influencia del sector agroindustrial en la construcción y pervivencia de discursos y enfoques en ARACOVE

En lo que se refiere al papel jugado por el sector privado dentro de Aracove, éste es por lo general valorado de manera positiva. Se destaca ante todo que las empresas y particulares beneficiarios de las ayudas gestionadas por Aracove han llevado a cabo un importante esfuerzo inversor destinado a mejorar sus negocios, lo que se contempla como algo favorable para el desarrollo de la comarca, puesto que ha generado empleo y ha permitido incrementar la calidad de las actividades empresariales en la zona.

Sin embargo, solo el sector del vino y el sector cooperativista presentan cierta organización dentro del GAL. El primero de ellos se articula en torno al Consejo Regulador de la Denominación de Origen, cuyo presidente es al mismo tiempo el propietario de una de las bodegas integradas en el GAL, mientras que el segundo queda aglutinado en su totalidad alrededor de la asociación UCAM, Unión de Cooperativas Agrarias de Madrid, cuyo presidente es también propietario de una cooperativa perteneciente a Aracove.

Se trata en cualquier caso de entidades que aunque no están radicadas en la comarca, pues al ser su ámbito territorial de actuación el conjunto de la región han localizado sus respectivas sedes sociales en Madrid, gozan de capacidad de influencia en la zona, como consecuencia de las densas redes de relaciones que mantienen con instituciones y organismos de poder y de información, tanto estatales como regionales, ubicadas en la capital.

Es por ello lógico que la respuesta de estos actores vinculados a la agroindustria comarcal sea negativa, al ser preguntados por la necesidad de crear asociaciones comarcales que integren a las bodegas y a las cooperativas de la zona respectivamente. Entienden que tanto el Consejo Regulador como UCAM ya defienden de manera adecuada sus intereses locales.

Junto al Consejo Regulador y a UCAM, el sector agroindustrial se halla representado también en Aracove por la Asociación de Productores y Comercializadores de Ajo de Chinchón y Zonas Adyacentes (APYCA), y más recientemente por la Asociación profesional de Productores y Elaboradores Ecológicos de la Comunidad de Madrid (APRECO). No obstante, la capacidad de influencia de ambas, sobre todo de esta última, es menor que la de los organismos señalados con antelación.

La situación del resto de socios privados es diferente, porque no solo carecen de capacidad para autoorganizarse a nivel comarcal, sino que además no cuentan con instituciones similares al Consejo Regulador o a UCAM, en torno a las cuales pivotar. El sector de la hostelería y el turismo es paradigmático en este sentido, ya que aunque se trata de una actividad importante en la comarca, sólo existe una asociación turística en la zona y tiene un carácter municipal.

Por tanto, es el sector agroindustrial el que, al estar mejor organizado, cuenta con una mayor capacidad de influencia en Aracove, influencia que ejerce de manera sutil a través de una gran parte de las administraciones locales presentes en el GAL, quienes han asumido la visión y el discurso de estos actores privados, acerca de la función que debe cumplir Aracove.

Esa función pasa porque el grupo centre su trabajo en la búsqueda de financiación para redirigirla principalmente hacia el sector empresarial de la zona, pues entienden que ésta es la única manera de lograr el desarrollo económico de la comarca.

Sirva a modo de ejemplo el siguiente extracto de la entrevista mantenida con uno de los alcaldes presentes en la Junta Directiva:

Ahora mismo tenemos entre manos el Leader y los municipios vamos a ver. El mayor peso que va a tener la parte privada va a ser una cosa buena para el futuro. Y que los municipios tengan menos participación sería realmente lo que se necesita y para lo que está creado y lo que realmente es el fondo de la asociación. A los privados hay que darles ese tipo de ayudas porque son realmente el caldo de cultivo para crear industria, empleo, producir más...

Los ayuntamientos necesitan otro tipo de cosas, pero no crearían ese caldo de cultivo, que también es el fondo de cómo se tenía que emplear en Aracove. Lo que hay que hacer es dirigir la mayor parte del esfuerzo a los socios privado. La parte municipal cubrirle las necesidades, ver la salida que tienen en cuanto al desarrollo, pero yo creo que la zona privada sería la más importante.

Y luego, la parte municipal tendría siempre esos componentes que decíamos antes, pues acercar la informática a los ciudadanos, poner cierto tipo de servicio porque los ciudadanos lo necesitan y tiene que ser a través de los ayuntamientos. Bien, pero yo creo que lo importante es la parte privada.

Así, ambas entidades privadas de referencia creen necesaria la profundización del modelo gerencialista que ha prevalecido en Aracove desde sus orígenes, ya que insisten en la necesidad de que el GAL se dote de una mayor profesionalidad empresarial en los próximos años, reduciendo el papel que hasta ahora ha jugado el sector público en la dirección de la asociación.

Bajo su punto de vista, la administración pública local debe cumplir exclusivamente un papel de representación institucional del grupo, ya que según ellos los ayuntamientos gozan de un mayor peso del que puedan tener los actores privados en los procesos de interlocución con las administraciones de rango superior, además de que consideran que esas tareas de representación forman parte de la labor, de los horarios y de los honorarios de los representantes públicos. Este discurso gerencialista es asumido, como indicamos, por buena parte de los ayuntamientos de la zona, especialmente de aquellos que defienden posiciones ideológicas de carácter liberal y neoliberal.

Sin embargo, el hecho de que estos representantes de la agroindustria comarcal hayan demostrado su capacidad para organizarse e influir en el enfoque y en las decisiones adoptadas por el GAL, no significa que el conjunto del sector agrario de Las Vegas se halle en una buena situación, por cuanto que éste se caracteriza a nivel general por la desaparición y el envejecimiento de sus

profesionales y la expansión de una agricultura a tiempo parcial y de ocio de carácter no productivo.

En los últimos años han surgido los denominados *grupos de autoconsumo*, formados por urbanitas que suelen disponer de una escasa cualificación en la materia pero que disponen de voluntad para aprender, para intercambiar conocimientos con los agricultores tradicionales de la zona, así como para convertir al sector primario en su modo de vida. No obstante, permanecen alejados de las redes de cooperación institucionalizadas, como Aracove, en las que no quieren integrarse al entender que no se ajustan a su modo de entender la actividad agraria.

El resto del sector empresarial de la comarca presenta problemas estructurales que debilitan su capacidad para integrarse de manera activa y con capacidad de influir en organizaciones como Aracove. Algunos de esos problemas tienen que ver con:

- la *pequeña dimensión de las empresas*, por cuanto que predominan las microempresas y los trabajadores autónomos. Esto dificulta la incorporación de innovaciones tecnológicas, organizacionales y socioinstitucionales en el seno del tejido empresarial comarcal. Vinculado a esta realidad se produce:
 - una *escasa participación activa* de las mismas en asociaciones empresariales, ya sean éstas de carácter sectorial o territorial;
 - una *poca o nula integración entre actividades empresariales y sociales* que podrían complementarse y enriquecerse mutuamente. El ejemplo más perentorio en este sentido es la escasa integración de la actividad agraria de la zona con actividades como la transformación industrial o artesana, o con la hostelería y la restauración, o con el turismo activo o con la formación.
 - una cultura empresarial y emprendedora débil o inexistente en algunos casos

- *la fuerte dependencia que del mercado metropolitano* tiene este tejido empresarial, de tal manera que la creación de empresas responde más a un estímulo exógeno a la comarca que a las propias necesidades de desarrollo local que tiene la zona
- *tejido industrial* escasamente desarrollado, de pequeñas dimensiones y muy vinculado a sectores maduros y a la existencia de núcleos metropolitanos con fuerte presencia de la industria como Araganda del Rey, Aranjuez, Ciempozuelos, etc.

En definitiva, el sector privado presente en Aracove debe diferenciarse en dos grandes grupos, el agroindustrial por un lado y el turístico y de ocio y restauración por otro. El primero de ellos ejerce un liderazgo sutil y efectivo que se materializa en su capacidad para influir en el resto de los socios del grupo, en especial en los ayuntamientos, que tienden a asumir sus discursos y enfoques respecto al GAL. El sector turístico por su parte, denota importantes carencias en cuanto a estructuración interna, y en cuanto a la generación de un enfoque propio sobre el papel de Aracove como entidad comarcal.

3.3. La capacidad de mediación y de gestión de la gerencia del Grupo de Acción Local . Bases de su liderazgo blando

La información obtenida a través del trabajo de campo ha puesto de manifiesto el alto grado de valoración que tiene el equipo técnico y de gestión por parte de los socios de Aracove, así como también entre algunos actores territoriales externos al GAL que conocen el alcance de sus actividades. Se llega incluso a producir una cierta confusión en algunos de ellos, pues asimilan la parte con el todo, es decir, que identifican a Aracove sólo con el equipo técnico, obviando que el GAL también lo integran la Junta Directiva y la Asamblea General.

Sin duda, esta situación, que por un lado refleja el desconocimiento existente en la comarca sobre la organización y funcionamiento del GAL, muestra por otro lado el incuestionable liderazgo que la gerencia ejerce dentro de

Aracove. Valga como ejemplo las afirmaciones realizadas tanto por miembros de la Junta Directiva como por otros socios a los que se ha entrevistado durante el trabajo de campo, quienes han hecho notar en reiteradas ocasiones su alto grado de confianza en las propuestas, proyectos o sugerencias realizadas desde la gerencia.

“Es una parte vital de esta estructura. La parte técnica siempre ha sido... han propuesto ellos prácticamente la totalidad de los asuntos que se han tratado en Aracove y lo han propuesto de tal manera que han funcionado. Cuando ves tu que una cosa funciona es porque el técnico que lo ha preparado estaba en ello. Yo no tengo conocimiento para hacer ciertas cosas, pero tengo la capacidad de poder decidir sobre si algo me parece bien o mal y darles vueltas y ver cómo se podía mejorar. Pero la base esa que te da el equipo técnico de Aracove eso es una cosa vital. Es muy importante y además lo hacen muy bien”.

El equipo técnico *“es el alma mater, lo fundamental de Aracove. El equipo técnico siempre ha tenido buenísimos técnicos, muy, muy buenos la verdad. En ese sentido, yo creo que es en lo que más ha destacado Aracove, que siempre ha tenido unos técnicos muy buenos”.*

“Ellos nos dejan elegir. Ellos dicen los proyectos que puede haber y nos preguntan cuál es el que nosotros queremos hacer. Y el proyecto lo preparamos nosotros y a ellos nunca les parece mal, suelen aceptarlos. Ellos proponen y asesoran y nosotros confiamos plenamente en ellos”

Al ser ésta una asociación de desarrollo formada en su totalidad por empresarios y asociaciones empresariales, el rasgo que más valoran los socios de Aracove es la agilidad, la transparencia y la proximidad con la que el equipo

técnico realiza los trámites burocráticos derivados de las solicitudes de ayuda, en contraposición con la lentitud, la complejidad y la lejanía con la que es observada la administración regional.

“Es impresionante el trabajo que –los técnicos- te quitan, la ayuda, la facilidad... que tú tenías que hacer lo mismo que hubieses hecho en la Comunidad o en cualquier organismo. Pero no es lo mismo que ellos te llamasen y te dijese: “Mira, necesitamos esto que falta, con estas características, con esto, con esto y con esto”. Si tenías algún problema o te faltaba algo te acercabas a la sede de ARACOVE, te veías con ellos, redactabas con ellos, hacías con ellos... O sea, mucha facilidad de trabajo. Es decir, muchas de las subvenciones y de todo esto se pierde porque al final llega un momento en el que dices «Hasta aquí he llegado. Prefiero perder la subvención y no ir mas veces a Madrid»”.

Asimismo, se reconoce de manera generalizada la labor realizada en la gestión técnica de los programas implementados, porque se considera que ésta ha servido para poner las bases de un modelo de desarrollo económico para la zona. Un modelo que se sostendría sobre dos pilares:

- el establecimiento de *sinergias entre el sector agrario y el agroindustrial*, especialmente a partir de las mejoras introducidas en el sector del vino;
- y el incipiente *turismo rural* de la comarca, aunque respecto a esta actividad se reconocen todavía importantes carencias.

Pero sobre todo, el aspecto que más se valora de la gerencia es su capacidad para situarse entre los intereses del sector privado y los del sector público, intentando evitar que prevalezcan unos por encima de los otros. Sobre esta imagen de ecuanimidad en la toma de decisiones se sustenta en gran medida

el liderazgo del equipo gerente, que ha sabido ganarse de este modo el respeto y la confianza de los socios.

Por el contrario, la parte más cuestionada del trabajo que llevan a cabo los técnicos y la gerencia tiene que ver con la realización y difusión de tareas formativas, tanto porque se considera que las mismas no generan un valor añadido a la actividad económica comarcal, en especial en relación al sector agrario, porque se estima que no siempre estos cursos los han realizado personas con vocación e interés en desarrollar con posterioridad una actividad profesional en este campo, como sobre todo porque la difusión territorial de estas actividades se ha limitado al entorno inmediato de Aranjuez, generando así un sentimiento de discriminación frente a la ciudad más grande de la comarca.

La actual gerencia del GAL ha confirmado esa realidad, argumentando que esta situación se produce porque las propias convocatorias de los programas regionales exigen la formación de grupos de alumnos numerosos, lo que es más factible conseguir en el sector occidental de la comarca, donde la concentración de población es mayor. En cualquier caso, se señala también que ha habido intentos de difundir estas tareas formativas por otros municipios de la zona con resultados dispares.

Ahora bien, el principal motivo que se esgrime desde la gerencia para justificar la concentración espacial de estas actividades formativas tiene que ver con la intención de convertir su sede de la Finca de *La Chimenea*, en Aranjuez, en un centro comarcal de formación e investigación agroganadera de referencia para el resto de la región (imagen 1).

Esta finca es propiedad del Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA), que cedió al GAL su gestión a mediados de los años noventa. Desde entonces, Aracove ha realizado en la misma importantes inversiones encaminadas a mejorar sus infraestructuras y equipamientos al objeto de lograr la meta señalada.

Imagen 1. Entrada a la Finca de «La Chimenea», sede principal del Grupo de Acción Local ARACOVE



Fuente: Foto del autor

Asimismo, desde la gerencia técnica se estima que la proximidad física con el IMIDRA, que continúa realizando labores formativas e investigadoras en esta finca a pesar de la cesión, puede permitir en el futuro la generación de sinergias que fortalezcan el papel de *La Chimenea* como centro formativo y de investigación agropecuaria a nivel regional.

Sin embargo, a pesar de lo ambicioso que resulta la consecución de este objetivo y de la trascendencia que podría tener para el desarrollo de la comarca, este aspecto no ha sido mencionado por ninguno de los socios entrevistados, lo que lleva a pensar que o bien lo desconocen, incluidos los miembros de la Junta Directiva, o bien no lo consideran relevante para la comarca.

En este sentido, otra de las críticas recogidas en torno a la labor de la gerencia y del equipo técnico, que se relacionan con lo anterior, se refiere al hecho de que éste no ha sabido proyectar la labor realizada por el GAL hacia el conjunto de la sociedad de las Vegas, e incluso hacia algunos de sus socios.

Se considera que deberían haber llevado a cabo una labor más intensa de difusión y de promoción del grupo, es decir, deberían haber hecho un mayor esfuerzo por integrar a Aracove en la vida social y empresarial de la comarca, para que de este modo se conociese mejor qué es y qué hace el GAL. Existe una opinión generalizada en torno a que Aracove es una entidad encerrada en sí misma, poco o nada conocida por una inmensa mayoría de la población y de las empresas de la zona.

A través del trabajo de campo se ha podido constatar que efectivamente esto es así, y que de hecho existe un grado muy bajo de conocimiento, y por ende de reconocimiento, sobre qué es Aracove, sobre cómo se organiza y sobre la labor que ha realizado este grupo. Fruto de ese desconocimiento se produce por un lado una enorme reticencia a formar parte de la asociación entre aquellos actores comarcales que actualmente no participan en la misma, y por otro lado se proyecta una imagen exterior del grupo que queda reducida a su dimensión técnica y gerencial, por lo que Aracove es percibido en la comarca como un organismo, vinculado de alguna manera con la Comunidad de Madrid, encargado de repartir ayudas y subvenciones, principalmente europeas, entre los ayuntamientos y las empresas agrarias y turísticas de la zona.

En el aspecto técnico, algunos representantes municipales consultados han indicado también que no existe una coordinación estable y permanente entre los técnicos de Aracove y los contratados por los ayuntamientos, sino que se trata de reuniones puntuales, promovidas en muchos casos por agentes externos al territorio, fundamentalmente las Consejerías del gobierno regional, principales impulsores de los programas implementados en la comarca.

Finalmente, el equipo técnico también es criticado por actores ajenos al GAL, por cuanto que consideran que han tenido una actitud connivente respecto de algunas actuaciones polémicas llevadas a cabo por los distintos ayuntamientos de la comarca. Para una parte de la sociedad de Las Vegas, la acción del equipo técnico estaría supeditada y sometida a los intereses de los políticos locales y de algunos agentes privados frente a otros intereses más generales.

En este sentido, el proyecto de *Recuperación de la Vega del Lugar: "Paseo de los huertos"* llevado a cabo en el municipio de Perales de Tajuña, es el

más emblemático en este sentido, por cuanto que por primera vez en la comarca la sociedad ha reaccionado oponiéndose a un proyecto promovido por el GAL, a instancias del consistorio local, interponiendo incluso una denuncia en la que se critica con dureza la labor realizada por los técnicos de Aracove¹⁰³.

En cualquier caso, el liderazgo de la gerencia no es cuestionado en el interior del GAL. La capacidad de gestión, así como su capacidad para mediar entre los intereses del sector privado y del sector público representados en el grupo sin que prevalezcan unos por encima de otros, o entre la administración regional y los agentes comarcales en la tramitación de las ayudas, han permitido a la gerencia técnica ganarse el respeto y la confianza de los socios, e incluso de agentes comarcales no integrados en Aracove, especialmente de los técnicos municipales.

A partir del respeto y de la confianza logradas, la gerencia influye en la toma de decisiones del GAL, construyendo al mismo tiempo un liderazgo “blando” que se apoya sobre todo en lo que la gerencia hace –bien-, más que en lo que la gerencia es o representa dentro del organigrama del GAL.

No obstante, conviene insistir en el hecho de que fuera del GAL, más allá de los ámbitos técnicos, su labor comienza a ser cuestionada entre parte de la población y del empresariado local, debido fundamentalmente a su escasa visibilidad, pero también porque ante problemas puntuales, como el señalado en Perales de Tajuña, no ha sabido tomar una actitud dialogante y próxima con todos los actores implicados y sobre todo porque comienza a ser visto como un órgano que actúa bajo el dictado de los alcaldes de la zona, y de un reducido grupo de actores privados hacia los que se han dirigido gran parte de las inversiones realizadas por el grupo.

¹⁰³ No se trata de una denuncia judicial, sino de un procedimiento recogido en las Bases Reguladoras de Subvenciones a Proyectos dentro del Eje 4. Esta denuncia administrativa, realizada por una asociación vecinal fue enviada además de a la Junta Directiva de Aracove a organismos regionales, estatales y europeos. Para más información véase: <http://perales-informado.blogspot.com.es/2011/08/obras-en-la-vega-del-lugar-especulacion.html#more>.

3.4. El reparto de los liderazgos en el interior de Aracove como expresión de la *captura de la red de cooperación*.

A modo de resumen, podemos concluir que el liderazgo en el GAL Aracove se resuelve a tres bandas:

- la ***administración pública local***, cuyo liderazgo se sustenta en las capacidades, en las funciones y en las atribuciones que concentra dada su propia naturaleza jurídico-administrativa;
- el ***sector agroindustrial*** presente en Aracove, que basa su liderazgo en la perspicaz capacidad para influir en el resto, consiguiendo que se asuman sus posiciones y orientaciones respecto a las funciones que debe cumplir el GAL
- la ***gerencia técnica***, que asume un liderazgo de carácter mediador por cuanto que se sitúa entre los diversos intereses presentes en el grupo -en la vertical sirve de puente entre lo local y las administraciones regional y estatal, y en la horizontal conecta al sector público con el sector privado-;

Por tanto, el liderazgo del equipo técnico se basa en lo qué hace, el de los ayuntamientos se apoya fundamentalmente en lo qué son y el del sector agroindustrial en cómo hacen para influir en los demás. De cualquier manera, estos tres tipos de liderazgos no se contraponen, sino que hasta la fecha se han complementado evitando conflictos internos reseñables por el control del GAL.

Pero también, la existencia de estos tres liderazgos supone al mismo tiempo la materialización de un proceso de *captura de la red de cooperación*, que es lo que en principio es Aracove como GAL, por parte de la administración pública local y el sector agroindustrial, con la aquiescencia de la gerencia técnica.

El resto del sector privado presente en el GAL no aparece en este “reparto” del liderazgo que se supone inherente a todo GAL, por cuanto que, como acabamos de señalar unas líneas más arriba, presenta importantes debilidades estructurales que limitan su capacidad para influir y para asumir responsabilidades en la gestión activa del grupo.

Teniendo en cuenta esta distribución del liderazgo, cabe señalar que aunque la *pax* interna que existe en Aracove evita que el grupo pierda tiempo y energías en la disputa por el liderazgo, coadyuvando así a la adecuada gestión de los programas implementados, no podemos concluir en cambio que haya servido para fomentar importantes procesos de reflexión internos en relación al GAL y a la estrategia de desarrollo comarcal.

De este modo, cuestiones como la definición de un modelo de desarrollo para la comarca, o sobre las causas que explican por qué a pesar de la correcta gestión de los programas implementados el territorio no consigue superar sus problemas estructurales (baja densidad de población; baja actividad económica; bajo nivel de implicación social, etc.).

La aceptación pasiva de la *división de poderes* en el seno de Aracove, y la generalización de comportamientos políticamente correctos (*buenrollismo*) han banalizado el conflicto en el interior del grupo, adormeciendo de manera interesada al conjunto de los socios. Desde la creación del GAL se ha evitado afrontar aquellos conflictos que pueden generar tensiones por tener una mayor carga ideológica, promoviendo en cambio un entorno en el que las discrepancias se centran en cuestiones relacionadas estrictamente con la gestión de los programas implementados.

Pero, el conflicto bien gestionado, esto es, entendido como un proceso que sirve para contraponer y no para imponer ideas, es un elemento fundamental que permite avanzar en la construcción de los territorios y en la definición del modelo de desarrollo deseado. De esta forma, se ponen sobre la mesa de diálogo las diferentes visiones que sobre un mismo territorio tienen los distintos agentes implicados en su desarrollo y se discute sobre las mismas.

En nuestra opinión, romper con los procedimientos de toma de decisiones que se han institucionalizado en el interior de Aracove no va a resultar sencillo, dados los intereses creados a través de la gobernanza gerencialista que se ha promovido en el GAL. Y sin embargo, si Aracove no rompe con esta forma de organizarse y de proceder va a encontrar, a cada día que pase, mayores dificultades para insertarse en la sociedad de una comarca que, pese a todo, no ha dejado de evolucionar en los últimos quince años. Esta cuestión, que será

abordada en un próximo apartado, es vital para cualquier GAL, por cuanto que su razón de ser se halla precisamente en esa correcta inserción social, a través de la cual se carga de legitimidad para liderar los proyectos de construcción de territorio y de desarrollo del mismo.

4. ARACOVE ante los retos de una deficiente propuesta de carácter territorial en la comarca de Las Vegas

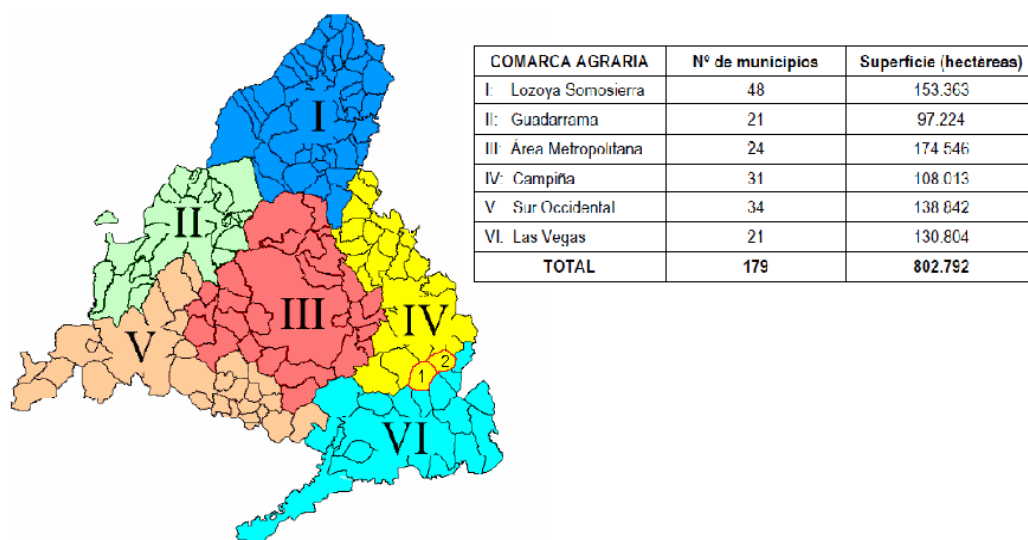
El análisis de Aracove como espacio de gobernanza exige centrar la atención inicialmente en un conjunto de factores que explican las dificultades que afronta esta asociación de desarrollo, en cuanto a la implementación de su proyecto territorial de comarca, y en cuanto a la difusión y conocimiento del grupo y de sus actividades entre la población y las empresas de la zona. Esos factores hallan su origen en el propio nacimiento del grupo, y se relacionan por un lado con las dificultades que ha tenido y tiene el método Leader para ser comprendido por los distintos agentes que forman parte del GAL; así como, por otro lado, se relacionan con la delimitación de una comarca que no responde ni a las actuales dinámicas territoriales de la región, ni a la existencia de potentes vínculos históricos entre todos sus municipios, lo que ha dificultado la generación de un sentimiento de identidad que vertebral al territorio de Las Vegas. Se analizan finalmente las consecuencias que estos factores han tenido sobre la configuración de Aracove como espacio de referencia en la gobernanza de esta comarca Leader del periurbano madrileño, partiendo de una serie de nuevas iniciativas y proyectos que ha surgido en la comarca impulsados por actores territoriales emergentes.

4.1. La omisión del territorio en la delimitación de la comarca funcional de Las Vegas

Ya se ha mencionado en reiteradas ocasiones el carácter funcional que tiene la actual comarca de Las Vegas; incluso, en el apartado dedicado a la presentación social y económica de este territorio se realizó un breve apunte sobre los orígenes de la misma en torno a la iniciativa comunitaria Leader II. En

este sentido, retomamos ahora lo expuesto entonces, ampliando algunas de las cuestiones tratadas

Figura 3. Localización y caracterización básica de las comarcas agrarias de la Comunidad de Madrid

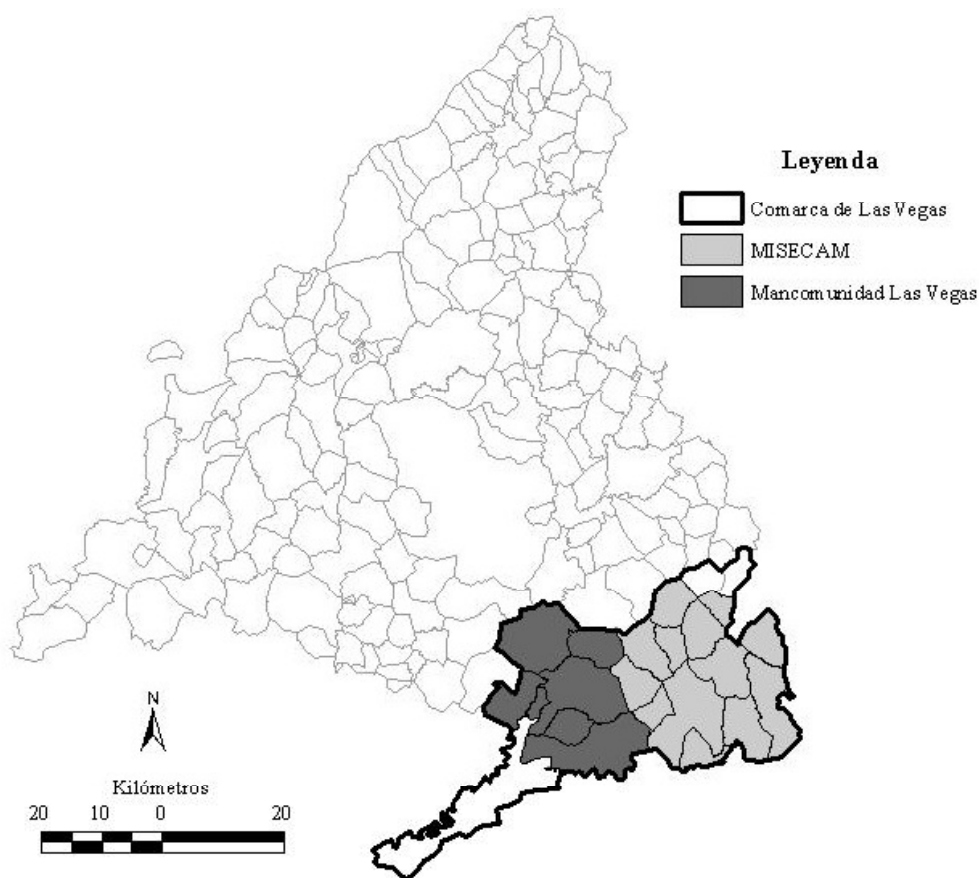


Límites municipales en rojo: 1: Valdilecha; 2: Villar del Olmo

Fuente: Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, 2005b

Como indicábamos, en 1995 se delimitó esta comarca para la aplicación de la iniciativa comunitaria Leader II, para lo cual se utilizaron criterios sectoriales vinculados a la existencia previa de una comarca agraria alrededor de la cual se agrupaban 21 municipios (MAPA, 1996; Alíer et al. 2002; Aracove, 2010a), a los que se le añadieron otros dos más, Villar del Olmo y Valdilecha (figura 3).

Mapa 1. Localización de la Mancomunidad de Las Vegas y de la Mancomunidad Intermunicipal del Sudeste de la Comunidad de Madrid



Fuente: elaboración propia a partir de MHAP, 2012

Los municipios incluidos en la comarca agraria de Las Vegas formaban parte a su vez de dos grandes mancomunidades de servicios que fueron constituidas a comienzos de los noventa. Ambas siguen en la actualidad en funcionamiento (mapa 1).

Se trata por un lado de la *Mancomunidad de Las Vegas*, que fue creada en 1992 para la prestación de Servicios Sociales y que está compuesta por los siguientes municipios: Ciempozuelos, Colmenar de Oreja, Chinchón, Morata de Tajuña, San Martín de la Vega, Titulcia y Villacañeros (MHAP, 2012).

Por otro lado se halla la *Mancomunidad Intermunicipal del Sudeste de la Comunidad de Madrid* (MISECAM), que también fue creada en 1992 para la prestación de servicios sociales y la recogida de basuras, aunque ha ido

ampliando sus funciones en los últimos años hasta abarcar áreas tan diversas como el fomento de la actividad económica, los servicios educativos, la protección del medio ambiente o los servicios técnico-urbanísticos. MISECAM está compuesta por los siguientes municipios: Belmonte de Tajo, Brea de Tajo, Carabaña, Estremera, Fuentidueña de Tajo, Orusco, Perales de Tajuña, Tielmes, Valdaracete, Valdelaguna, Valdilecha, Villamanrique de Tajo y Villarejo de Salvanés (MHAP, 2012).

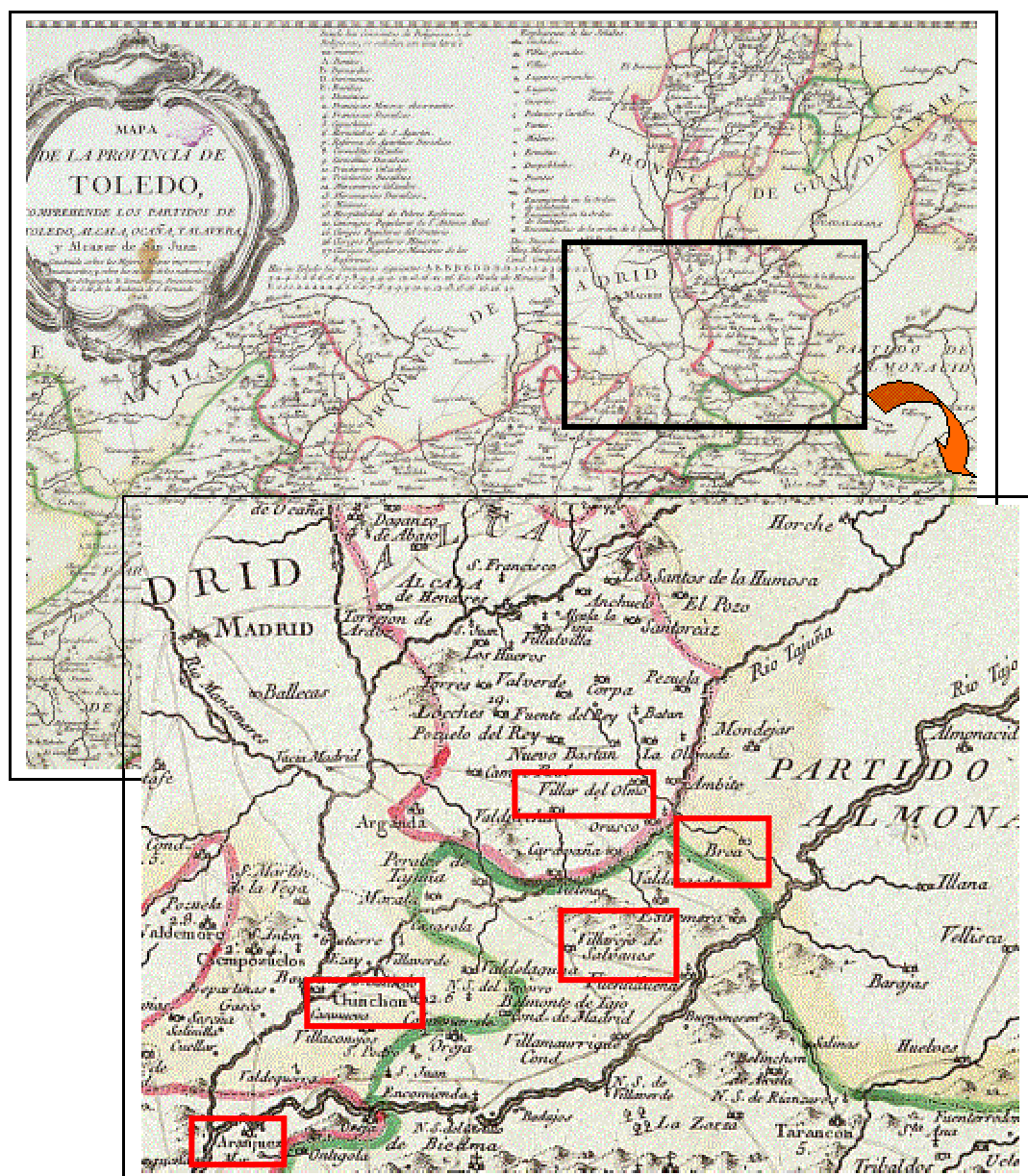
La participación del municipio de Valdilecha en esta última mancomunidad explica por qué cuando se diseñó la comarca Leader de Las Vegas fue incluido en la misma, aun perteneciendo a otra comarca agraria. En el caso de Villar del Olmo, por el contrario, no se ha podido averiguar las razones que llevaron a su inclusión dentro de Aracove, aun a pesar de haberlo consultado con algunas de las personas que participaron en los momentos iniciales del grupo.

En cualquier caso, en la delimitación de la comarca Leader de Las Vegas prevalecieron sobre todo los criterios agrarista que, ante “situaciones insostenibles y evidentes” (Alier et al., 2002, 109), fueron complementados por otros de tipo político-institucional, como el ya señalado para Valdilecha.

Sin embargo, no se tuvieron en cuenta factores relacionados con la existencia o no de vínculos históricos entre las comunidades humanas que han ocupado y transformado tradicionalmente este espacio agrario, o el encaje de la comarca diseñada en la realidad socioeconómica regional de finales del siglo XX. En relación a esta última cuestión, en el capítulo dedicado a la presentación de la comarca ya se abordaron las consecuencias derivadas de su desacoplamiento funcional en relación a las dinámicas y al marco económico y social de la región.

En cuanto a la consideración de los posibles vínculos históricos entre los municipios que componen la actual comarca Leader de Las Vegas, cabe indicar ahora que éste ha sido un territorio de borde históricamente muy compartimentado, lo que ha determinado sus dependencias y vínculos.

Figura 4. Situación político administrativa de la actual comarca de Las Vegas en el primer tercio del siglo XIX

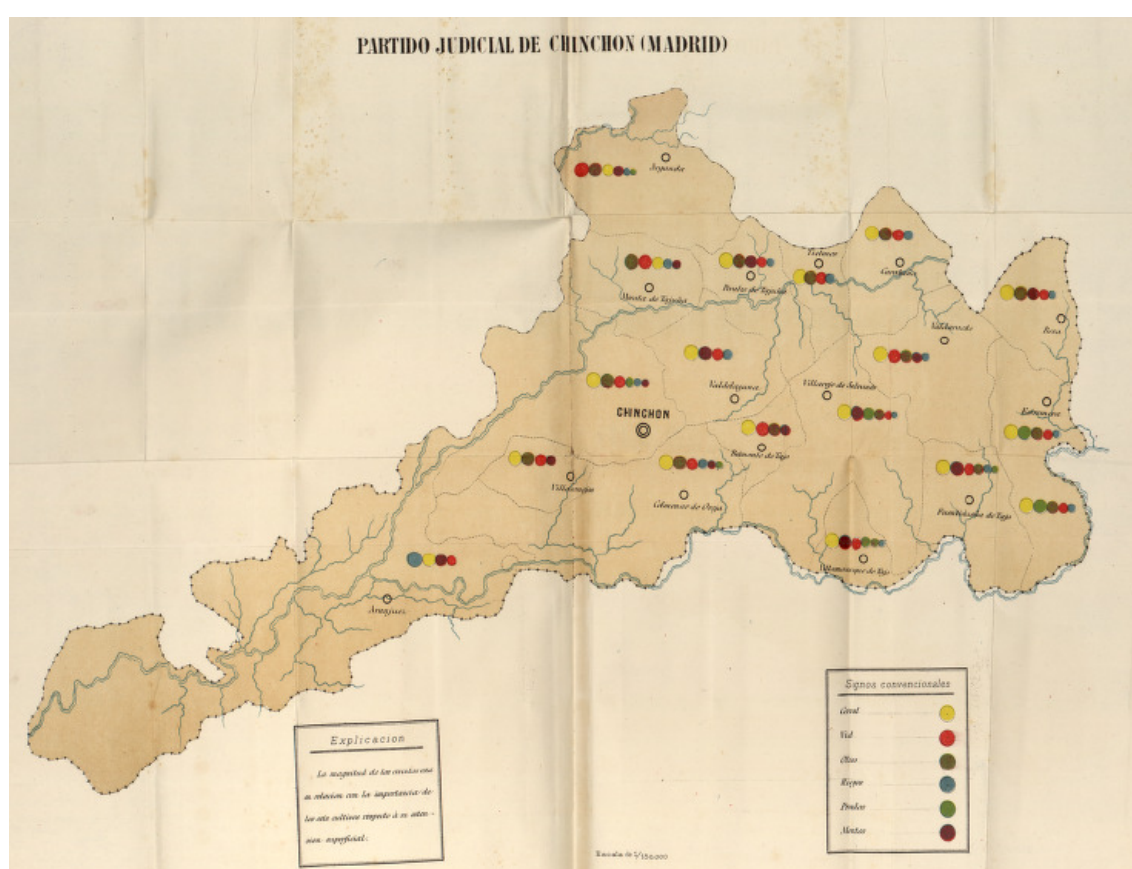


Fuente: <http://www.villadeorgaz.es/orgaz-mapas-antiguos.html>

Así, antes de la aprobación del actual mapa provincial español en 1833, los núcleos de esta comarca estuvieron repartidos entre la antigua provincia de Madrid (Belmonte de Tajo), el Condado de Chinchón (Chinchón, Ciempozuelos,

Villaconejos, Titulcia, San Martín de la Vega y Valdelaguna), y los Partidos de Alcalá de Henares -también llamado comarca Complutense¹⁰⁴- (Villar del Olmo, Valdilecha, Ambite, Orusco, Tielmes y Carabaña), Toledo (Aranjuez), Ocaña (Villarejo de Salvanés, Colmenar de Oreja, Estremera, Valdaracete, Fuentidueña de Tajo, Villamanrique de Tajo, Perales de Tajuña y Morata de Tajuña) y Almonacid de Zorita (Brea de Tajo) (figura 4).

Figura 5. Partido Judicial de Chinchón (Madrid), 1884



Fuente: Biblioteca Digital de la Comunidad de Madrid

Con el surgimiento de la moderna provincia de Madrid, los núcleos de población comarcales pasan todos a formar parte de una misma unidad político-administrativa, aunque esto no impidió una nueva compartimentación del

¹⁰⁴ Véase Canalda 2006a y b

territorio, que en esta ocasión se hará en torno a la figura de los partidos judiciales. Así, el territorio que hoy compone la comarca de Las Vegas estaba repartido entre los Partidos Judiciales de Alcalá de Henares, Getafe y Chinchón, siendo éste último el que aglutinaba en torno suya a la mayor parte de los municipios (figura 5).

Durante la primera mitad del siglo XX los primeros procesos de industrialización variarán de nuevo las dependencias funcionales de este territorio, siendo Arganda del Rey y Aranjuez los dos núcleos que, junto a Madrid, organizarán este espacio, tal y como ya ha sido analizado en un capítulo precedente.

Con este sucinto repaso a la evolución político-administrativa del territorio objeto de análisis, se pretende poner de manifiesto la ausencia de un espacio común compartido históricamente por todos los municipios que dan forma a la comarca Leader de Las Vegas. Así, cabe afirmar que aunque obviamente existieron relaciones entre los distintos municipios de esta comarca, dichas relaciones tuvieron un carácter fragmentario, por cuanto que estuvieron limitadas fundamentalmente a sus unidades administrativas de referencia.

Esta realidad pervive aún hoy en la comarca tal y como hemos podido comprobar mediante las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo, ya que para no pocos de los actores entrevistados, especialmente de aquellos localizados en el sector más oriental de Las Vegas, la comarca estaría dividida en dos subunidades diferenciadas que vendrían a corresponderse prácticamente con las dos mancomunidades anteriormente señaladas, la de Las Vegas, que orbitaría en torno a Aranjuez, y MISECAM, que lo haría en torno a Arganda del Rey.

Por otro lado, al diseñarse esta comarca Leader se argumentó el carácter supuestamente estructurante que a lo largo de la historia habían tenido los tres ríos que la atraviesan: Tajo, Tajuña y Jarama. En nuestra opinión esta consideración resulta discutible, ya que al tratarse de tres ríos no navegables su capacidad para vertebrar el territorio, para servir como vía de comunicación y de interconexión entre las comunidades humanas que lo ocuparon, fue limitada. Sirva como ejemplo el hecho de que algunos de los principales núcleos de población de este territorio, como Chinchón, Colmenar de Oreja o Villarejo de

Salvanés, se ubican en lo alto de los páramos calizos que sirven de interfluvios, y no en las vegas de los ríos donde las comunicaciones son en principio más sencillas.

En este sentido cabe señalar además que, si bien es cierto que la presencia de estos tres ríos facilitó el desarrollo de una importante agricultura de vega, a la que se considera que este espacio le debe su personalidad, también lo es que en lo alto de los páramos evolucionó una importante agricultura de secano, independiente pero complementaria de aquella, que tiende a ser minusvalorada.

Por otra parte, y bajo esa visión agrarista, se otorgó a Aranjuez el papel de cabecera comarcal. Históricamente esta ciudad ha actuado como un laboratorio agronómico en el que, la Corona en un primer momento y las administraciones públicas después, se ha llevado a cabo una intensa actividad agraria y ornamental vinculada a las huertas y jardines presentes en el municipio.

Sin embargo, Aranjuez constituye una especificidad en esta comarca, por cuanto que desde el siglo XVI esta ciudad ha estado estrechamente vinculada a la Corona a través de la figura de Real Sitio. Esto le permitió en algunos momentos de la historia ejercer su influencia sobre municipios aledaños, pero en ningún caso sobre el conjunto de la actual comarca de Las Vegas. Por tanto, se ha tratado de una influencia oscilante en el tiempo, en función de la mayor o menor presencia de la Corona en este enclave, y limitada en el espacio, por cuanto que su capacidad para organizar el territorio estaba restringida a los municipios circundantes, como Villaconejos, Titulcia, Ciempozuelos y, en menor medida y con carácter variable, Chinchón y Colmenar de Oreja.

Por otra parte, y como ya ha sido explicado, el dinamismo actual de esta ciudad se vincula exclusivamente con la función que, como nudo estratégico para las comunicaciones y la logística, cumple dentro de la actual región urbana madrileña, y no por sus vínculos con la comarca agraria de Las Vegas.

Por todo ello, se considera que la creación de esta comarca Leader llevó implícita la confusión de lo agrario con lo rural, por cuanto que en su delimitación se priorizó el peso del sector agrario relacionado con la presencia de las vegas, frente a criterios territoriales que deberían haber forjado una *unidad territorial rural [...] caracterizada por una cohesión social interna, una historia y*

tradiciones comunes y un sentimiento de identidad compartido (Observatorio Europeo Leader, 1997a, 24).

En cualquier caso, consideramos que la construcción de ese vínculo identitario capaz de cohesionar las diversas identidades que cohabitan en la actual comarca de Las Vegas es posible todavía, por cuanto que existe un elemento compartido por todos los municipios de la zona: el paisaje rural.

Se trata de un paisaje cultural heredado, resultado de la tradición agraria compartida por toda la zona y cuya importancia va más allá del valor estético y sectorial que posee. En nuestra opinión, la puesta en valor de este paisaje permitirá la articulación de la memoria colectiva y de la identidad comarcal de las Vegas, constituyéndose en un recurso activo alrededor del cual poder construir por un lado una estrategia de desarrollo social y económico común para este territorio, que incremente la calidad de vida en la zona (Hernández Hernández, 2009), y por otro una estrategia de ordenación del territorio con consecuencias sobre la propia comarca y sobre el conjunto de la región.

4.2. La incomprensión de la filosofía territorial del método Leader

Aunque Aracove se creó oficialmente el 29 de septiembre de 1995, cabe precisar que no será hasta el año 1997 cuando comience su actividad como GAL. Según señalan Cazorla, De los Ríos y Díaz (2005, 706), ese retraso en la entrada en funcionamiento de Aracove tiene su origen en la actitud de los ayuntamientos de la comarca, quienes no comprendieron la filosofía que encerraba la iniciativa Leader, y sólo tras las presiones ejercidas por el gobierno regional iniciaron su actividad.

No obstante, en conversación con algunos de los agentes comarcales implicados en esos primeros momentos de Aracove, se indica que la confusión se produjo realmente en la Dirección General de Agricultura, por cuanto que ésta trató de imponer hasta en dos ocasiones a sendos gerentes que eran funcionarios de la Comunidad de Madrid, en concreto del Instituto Madrileño de Desarrollo (IMADE).

En su opinión, esta imposición tenía por objeto controlar a Aracove en sus fases iniciales, así como imponer los criterios de la Consejería. Estos gerentes impuestos, según opinión de los entrevistados, desconocían no sólo el territorio rural en el que debían desempeñar su actividad sino incluso la filosofía y el funcionamiento de la iniciativa Leader.

Ante esta situación, la Junta Directiva de Aracove se opuso y manifestó a la Dirección General de Agricultura su voluntad de ser ellos quienes eligiesen al gerente del GAL. De este modo, el Director General de Agricultura en ese momento, con la intención de tutelar el proceso de selección del gerente de Aracove, y ante los dos primeros fracasos, ofreció al GAL una terna de profesionales vinculados con el mundo agrario, de entre los cuales el grupo escogió a uno de ellos, quien todavía hoy es señalado como el auténtico impulsor de Aracove.

Sea como fuere, tanto desde la Administración regional como desde los ayuntamientos de la zona, Leader fue considerada ante todo una fuente de financiación extraordinaria para acometer inversiones locales, que permitiesen corregir algunos de los problemas estructurales de la zona (despoblamiento, crisis sector agrario, deterioro del patrimonio, etc.), así como para dinamizar al sector agrario de la zona, y no como una iniciativa destinada a construir un vínculo social capaz de generar una identidad colectiva compartida, a partir de la cual unificar, alrededor de un proyecto de desarrollo territorial común y consensuado, a los actores públicos, privados y sociales claves de la comarca. Esa visión gerencialista ha sido también la que ha predominado entre los agentes privados de la zona.

En nuestra opinión, esta confusión inicial, y las consecuencias más inmediatas que se derivaron de ella han sido cruciales en la evolución del modelo de gobernanza y desarrollo territorial implementado por Aracove.

Las circunstancias descritas obligaron al GAL a saltarse la etapa inicial de Adquisición de Capacidades (medida A). A consecuencia del retraso acumulado, el GAL tuvo que implementar directamente su Programa de Innovación (medida B), por lo que no pudo desarrollar esa fase inicial de la iniciativa, clave para la comprensión de la filosofía que la sustentaba.

Como se recordará, la Adquisición de Capacidades había sido prevista por la Comisión Europea para capacitar a los técnicos de aquellos grupos que, como Aracove, iniciaban su trabajo en esta segunda fase de Leader, y que además carecían de una experiencia previa en la gestión de proyectos de desarrollo bajo el enfoque territorial e integrado de la iniciativa.

Por otra parte, este conjunto de circunstancias - retraso en la puesta en marcha del equipo técnico; no aplicación de la fase de Adquisición de Capacidades; inexistencia de experiencias de desarrollo territorial e integrado anteriores - también han conllevado la ausencia de un proceso de dinamización sociocultural que, apoyado en una reflexión conjunta entre los socios y técnicos del GAL, y con la sociedad de las Vegas en general, permitiese:

- tener una visión global del territorio con capacidad para sobrepasar los localismo y los enfoques económicos sectoriales, generando así un cambio de mentalidad en la comarca
- movilizar a la sociedad comarcal implicándola en el desarrollo de su propio territorio, lo que habría supuesto una innovación socioinstitucional destacada en un territorio con escaso dinamismo en este sentido
- determinar en torno a qué elementos y valores podría estructurarse una identidad compartida y común, para que actuase como elemento principal de cohesión territorial
- la generación de un argumento común que, basado en la detección de los puntos fuertes y de las debilidades del territorio a nivel interno y externo, hubiese facilitado la construcción de unas políticas de desarrollo y unos discursos superadores de los enfoques economicistas y cortoplacistas que han prevalecido hasta la fecha

En cualquier caso, ese diálogo no se ha planteado en el seno de Aracove y sin embargo es un proceso que con el paso de los años se ha antojado cada vez más necesario, porque en la comarca de las Vegas coinciden tres factores que

dificultan la cohesión territorial interna y la aparición de un sentimiento de pertenencia a la misma:

- Por un lado, se encuentra el hecho de que ***esta comarca no tiene una raíz histórica*** que se apoye en la existencia de unos vínculos históricos fuertes y en unas tradiciones compartidas entre todos sus municipios, sino que se trata de una comarca funcional diseñada para la delimitación de una de las áreas agrarias más importantes de la región, modificada ligeramente con posterioridad para la aplicación de la iniciativa Leader.
- Por otro lado, ***en la zona predomina un fuerte sentimiento localista***. Este se manifiesta en el ámbito de lo privado mediante un importante arraigo hacia la propiedad privada y hacia el “terruño”, así como mediante la debilidad secular de instituciones y de formas cooperativas de gestión de la tierra (Mata y Rodríguez, 1987), lo que se explica fundamentalmente por del peso que la gran propiedad ha tenido sobre este territorio (Utanda, 1996).

En la esfera de lo público el sentimiento localista se manifiesta a través de una actitud electoralista y cortoplacista, que busca acaparar fondos y proyectos para contentar a los propios vecinos y para, cuando menos, disponer de los mismos equipamientos y servicios que el municipio vecino.

Esta característica, que ha sido constantemente mencionada durante el trabajo de campo por diversos agentes, ha dificultado históricamente el desarrollo de una cultura de la cooperación territorial y empresarial en la comarca, por cuanto que ha ido dando forma a comportamientos individualistas y a situaciones de desconfianza mutua y egoísmo, que complican la realización de proyectos supramunicipales a cualquier nivel, ya sea éste político, económico o incluso social. En ese sentido, una de las expresiones más repetidas como respuesta a las preguntas relacionadas con la posible existencia de una identidad compartida fue: “*cada uno es de su pueblo*”.

- Finalmente está ***la influencia de Madrid y su área metropolitana principal***. La influencia ejercida por estos espacios centrales es tan fuerte que podemos afirmar que difumina, cuando no anula, la posible identidad de las Vegas, y no sólo por el papel que han jugado estas zonas centrales en la destrucción de las instituciones agrarias y de su expresión social y paisajística sobre el territorio, sino porque estas áreas centrales determinan y organizan gran parte de la vida laboral, social, económica e institucional de las Vegas.

Durante el trabajo de campo se ha podido constatar esta realidad a través de situaciones diversas, si bien pueden concretarse en el hecho de que Madrid y los núcleos metropolitanos más próximos (Aranjuez, Arganda del Rey, Rivas Vaciamadrid, Getafe, etc.), por su rápida y fácil accesibilidad, son considerados los espacios de referencia en materia laboral, de salud, de ocio, de comercio, de cultura, de formación o incluso en el área asociativa a nivel empresarial y también sociocultural¹⁰⁵.

Por tanto, la comarca no es el ámbito territorial de referencia para sus propios habitantes, dado que esa posición la ocupan los espacios centrales de la región urbana. Y contra esta realidad debería combatir el GAL en la generación de argumentos que potencien la identidad y la consiguiente cohesión territorial en Las Vegas.

Finalmente, la influencia de la capital sobre este espacio se deja sentir incluso a través de los diversos ***proyectos de desarrollo económico*** que, procedentes de las administraciones ***estatal, regional y local***, se han propuestos para la zona. Muchos de esos planes han tenido como objetivo integrarla en el sistema económico regional a través de su conversión en

¹⁰⁵ A modo de ejemplo, de las cuatro asociaciones empresariales integradas en Aracove, dos tienen su sede social en la ciudad de Madrid, a las que habría que sumar el Consejo Regulador, y dos en la comarca. De éstas últimas, una tiene un carácter municipal y sólo la última actúa a nivel supramunicipal, pero no comarcal. Es evidente que el territorio de Las Vegas no es una referencia ni siquiera para los propios socios de Aracove.

una gran zona logística articulada a lo largo de las autovías A-4 y A-3 (intercambiador ferroviario y área logística en Aranjuez; área logística e intercambiador de transporte de mercancías de Arganda del Rey-Morata de Tajuña-Perales de Tajuña; área logística de Villarejo de Salvanés; áreas empresarial y logística de Estremera y de Belmonte de Tajo). Ninguna de estas operaciones se ha materializado aún, pero de llevarse a cabo es evidente que la comarca perderá su carácter periurbano, para adquirir progresivamente una personalidad más suburbana.

Por tanto, en nuestra opinión, el problema fundamental que tiene Aracove para la consecución de un desarrollo territorial integrado en la comarca de Las Vegas es, desde el origen del propio grupo, no haber comprendido la filosofía que encierra el método Leader, en tanto en cuanto a través suya se pretende el desarrollo de los territorio en base al logro de tres objetivos (Observatorio Europeo Leader, 1996):

- ***un objetivo económico*** destinado a la creación, el mantenimiento y la adaptación de los empleos y de la actividad económica
- ***un objetivo social*** de fortalecimiento de la cohesión y de la integración territorial
- ***un objetivo cultural*** de apropiación y de valorización del patrimonio que permita renovar y fortalecer la identidad local

En Aracove se ha puesto el énfasis en la consecución del primer objetivo, no así en el de los objetivos socioculturales, de tal forma que se pudo concluir que este GAL no ha logrado constituirse en un partenariado capaz de construir o re-construir un vínculo social que cementase las adhesiones al proyecto de desarrollo territorial diseñado (Observatorio Europeo Leader, 2001), porque esta fase, que es fundamental para la consolidación del método Leader, no se ha

llevado a cabo todavía por la persistente incomprensión de la filosofía que lo sustenta.

En este sentido, tal y como se nos confirmó desde el propio grupo, la gestión de los distintos programas implementados ha acaparado cada vez más tiempo a los gerentes, técnicos y administrativos, lo que ha provocado una burocratización progresiva de su actuación, al objeto de cumplir con los requisitos legales establecidos por los citados programas. Obviamente, eso les ha restado tiempo y energías que deberían haberse orientado hacia la formación propia y de los agentes implicados, y hacia la dinamización sociocultural del territorio.

Al mismo tiempo, cabe insistir sobre la necesaria ampliación de los perfiles profesionales en el grupo, con el objetivo de integrar en el mismo a personas capacitadas para llevar a cabo esos procesos de dinamización sociocultural con éxito. Otro de los elementos que pone de manifiesto la incomprensión de la filosofía Leader en el seno de Aracove es la falta de participación activa de la sociedad civil en el GAL a través de asociaciones de tipo cultural, vecinal, ecologista, etc., a pesar de los intentos realizados por el GAL por incorporar a algunas de las más representativas de la zona.

La importancia de este asunto no se halla sólo en el déficit de participación que manifiesta, sino sobre todo en el hecho de que al ser preguntados los socios actuales acerca de esta cuestión, la práctica totalidad ha considerado que no es necesario incluir en Aracove asociaciones de tipo civil. Para estos socios el objetivo principal del grupo es el desarrollo económico de la zona y, en ese sentido, todos los sectores económicos de la comarca están convenientemente representados en el GAL.

En palabras de una representante de la administración local y un representante del sector agroindustrial presentes en Aracove:

“A éstas asociaciones yo no las he echado en falta, pero ahora que lo propones, a lo mejor tampoco sobrarían, pero vamos, yo en falta no las he echado”

“Estamos todos, es decir, estamos todos los tipos de asociaciones, están todos los tipos de industrias, están ayuntamientos, están los promotores independientes, que tienen a sus representantes en la ejecutiva y en la asamblea, bueno en la asamblea estamos todos. Puede asociarse cualquiera, o sea que no hay ningún problema de decir, “Yo soy un agricultor y quiero asociarme porque puede hacer no se qué”. Se asocia y ahí no se tacha a nadie”

Se ha llegado a afirmar incluso que la apertura de Aracove hacia nuevos socios implicaría un ejercicio de imprudencia, por cuanto que los fondos públicos que gestiona el grupo son limitados y en la situación actual de crisis tienden a ser recortados. En pocas palabras, se ha sugerido que la incorporación de nuevos socios implicaría repartir menos fondos entre más socios. En palabras de un representante del sector público y otro del sector privado en el seno de Aracove:

“Hay una representación bastante significativa de lo que es la empresa privada. Hay empresas que ya llevan tiempo en Aracove, que forman parte del GAL y que no sé si en realidad se podría dar cabida a más. Creo que hay que crecer de una forma prudente tal y como están las cosas. No se trata de que todo el mundo vaya a participar porque al final lo que no se hace es absolutamente nada [...]. Quizá sí se puede dar cabida a nuevas cosas, pero con prudencia porque tampoco los fondos de Europa, que en este momento se han recortado, tienen la capacidad que tenían hace unos años. Tenemos que ser un poco prudentes”

“Yo creo que –la representación de entidades en Aracove- está bien, dentro de los límites que hay porque no es solo lo que representa, sino lo que te permitan desde la Comunidad, desde la Unión Europea, desde el Estado... O sea, que no es tan fácil cuando estás

fuera viendo una cosa a cuando estás dentro, porque por ejemplo ahora han recortado el tema de las subvenciones Leader. En cuanto a algún tipo de sector local, por ejemplo, a algunas asociaciones culturales se les ha ofrecido entrar y no han querido. Se les ha ofrecido entrar porque es que por ley tiene que haber asociaciones culturales, de teatro, etc. dentro del GAL. Más que obligado es que potencia más el grupo a nivel de estar bien vistos en lo que son las instituciones públicas, pero no han querido”

Bajo nuestro punto de vista, el déficit de participación que arrastra Aracove desde su origen le impide llevar a cabo una correcta inserción en el tejido social de la comarca. Como consecuencia de ello se produce el amplio desconocimiento que existe en la zona sobre la labor de Aracove. Pero además, la actitud de los socios ante esta cuestión profundiza en la imagen de Aracove como un mero organismo u oficina técnica, relacionada de alguna manera con la administración regional, encargada de gestionar ayudas y subvenciones entre los ayuntamientos y algunos sectores empresariales de Las Vegas, principalmente el agrario y el turístico.

Por lo tanto, la no comprensión de la filosofía territorial con la que fue concebida la iniciativa Leader ha llevado a instaurar progresivamente en Aracove un modelo de gobernanza gerencial que, impulsado desde la administración regional, por cuanto que ésta observa a los GAL como entidades hacia las que externalizar determinadas funciones públicas, ha puesto el énfasis en la gestión técnica eficaz de los programas implementados, frente a la dinamización social y cultural del territorio, que es contemplada como algo accesorio, cuando no innecesario.

Se ha privilegiado así un modelo de desarrollo que ante todo ha tendido a potenciar su dimensión económica, en vez de un modelo más global e integrador en el que el territorio se hubiese situado en el centro de las preocupaciones y de las intervenciones de Aracove.

4.3.-La desconexión territorial de ARACOVE frente a la aparición de nuevas iniciativas de desarrollo surgidas al margen del Grupo de Acción Local

La implantación de un modelo gerencial en Aracove ha reducido su capacidad para insertarse convenientemente en la sociedad de Las Vegas, lo que ha provocado el escaso conocimiento y reconocimiento del grupo entre la población y entre gran parte del tejido empresarial de la zona. De este modo, Aracove, aun a pesar de no contar en Las Vegas con la competencia de otros organismos o entidades en materia de desarrollo, así como tampoco con la *vigilancia* y la presión de una clase creativa similar a la existente en la comarca Sierra Norte, no ha tenido capacidad para situarse en el centro de la gobernanza de este territorio, esto es, para convertirse en la entidad de referencia en la gestión y gobierno de su desarrollo.

En este sentido, es necesario detenerse sobre un fenómeno que, sin ser reciente, sí está comenzando a tomar forma en la comarca y que afecta a Aracove como espacio fallido de gobernanza territorial. Nos referimos a la manifestación, por parte de determinados agentes económicos y sociales de la zona, de un profundo sentimiento de abandono institucional, así como a las respuestas que ante esta situación están comenzando a generarse en el sureste de Madrid de manera espontánea e independiente.

Durante el trabajo de campo han sido recurrentes las comparaciones realizadas con otras áreas de la región, pero de manera especialmente significativa con la Sierra Norte de Madrid, que es observada como un ámbito en el cual la administración regional ha intervenido durante el último cuarto de siglo con la intención de corregir sus déficits estructurales.

La mayor parte de los agentes entrevistados confrontan ese intervencionismo con la ausencia de acciones concretas en el sureste de Madrid, a excepción de un conjunto de planes y proyectos que no han llegado nunca a materializarse. Achacan a esta inacción de las administraciones públicas su progresiva desconexión del resto del sistema socioeconómico madrileño, y el estado de crisis económica, social e institucional en la que se encuentra este

territorio, situación que se ha visto agravada como consecuencia de la crisis económica actual.

Lo más significativo respecto a esta cuestión es que, como señalábamos anteriormente, en torno a esa sensación de abandono institucional están surgiendo nuevas iniciativas locales desde distintos ámbitos y con diferentes enfoques y grados de madurez, que pretenden articular a actores e instituciones diversas en la búsqueda de soluciones al atraso económico y social del sureste madrileño.

Estas iniciativas, que en algunos casos se encuentran todavía en una fase muy inicial de gestación, suponen sin duda una innovación socioinstitucional en la comarca, por cuanto que reflejan la toma de conciencia ante la situación de olvido y de crisis por la que atraviesa este territorio, así como la voluntad de actuar para transformarlo y generar nuevos escenarios y nuevas oportunidades para el desarrollo social y económico del mismo. De esta manera, exponemos a continuación cuatro iniciativas que están lideradas por individuos y organizaciones proactivos que han surgido en los últimos años de entre la sociedad y el empresariado del sureste madrileño.

En el ámbito empresarial destacan por un lado la formulación del *Proyecto de Desarrollo Socioeconómico del Sureste* bajo posiciones liberales y de mercado, y por otro la creación de la primera *Federación de Empresarios de Madrid Sureste* (FEMASE) bajo una organización en red. En el ámbito social, destaca la creación de la *Asociación Vecinal de Perales de Tajuña*, como reacción a un proyecto agresivo con el entorno natural y con el paisaje cultural heredado, así como la labor realizada por la *Asociación Cultural Morateña* desde 1984, convertida hoy en un referente comarcal a través de los dos medios de comunicación que dirige: Radio Morata y La Voz del Tajuña

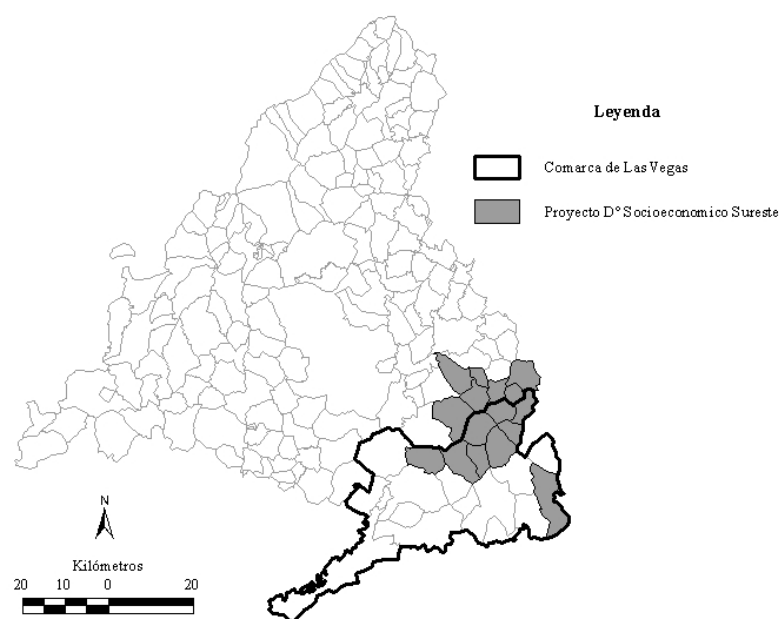
Quisiéramos hacer notar que, todas estas iniciativas se localizan en torno al eje de la autovía A3, en municipios periurbanos de borde, esto es, en municipios sometidos más intensamente a las presiones, a la influencia y a las tensiones derivadas de la proximidad física y funcional a las áreas centrales de la

región. No es por tanto casualidad que sea aquí donde todas estas iniciativas estén teniendo lugar¹⁰⁶.

- **Proyecto de Desarrollo Socioeconómico del Sureste Madrileño**

Ésta es una iniciativa que se encuentra todavía en una fase embrionaria. Su objetivo pasa por poner en marcha un proyecto de desarrollo empresarial para el sureste de la Comunidad de Madrid mediante la creación de una entidad autofinanciada, que actúe como elemento de dinamización socioeconómica para esta parte de la región.

Mapa 2: Localización de los municipios incluidos en el Proyecto de Desarrollo Socioeconómico del Sureste de la Comunidad de Madrid, 2011



Fuente: Promotores del Proyecto de Dº Socioeconómico del Sureste Madrileño

¹⁰⁶ Como señalamos en el apartado dedicado al análisis socioeconómico de la comarca, los tres municipios de las Vegas situados a lo largo del eje de la A4, son municipios que responden a dinámicas metropolitanas, por lo que este tipo de tensiones o ya están superadas o su impacto sobre el territorio, o al menos la percepción que del mismo tienen sus respectivas sociedades, es menor.

Los promotores del proyecto son empresarios locales que aún no se han organizado bajo ninguna forma jurídica, aunque su intención es crear una Fundación en la que puedan participar diferentes patronos. Por otra parte, su ámbito territorial de actuación lo constituyen inicialmente 16 municipios localizados, aunque sin contigüidad espacial, en torno al municipio de Nuevo Baztán. De ellos, 9 pertenecen a la comarca de las Vegas (mapa 2).

La piedra angular de este proyecto es el Complejo Palaciego de Juan de Goyeneche, o de Nuevo Baztán, edificio histórico propiedad de la Comunidad de Madrid, declarado Monumento Histórico Artístico en 1941 y catalogado Bien de Interés Cultural por la propia Comunidad en el año 2000, cuyo estado actual es de abandono (figura 6) .

Figura 6. Propuesta de intervención sobre el Palacio de Goyeneche



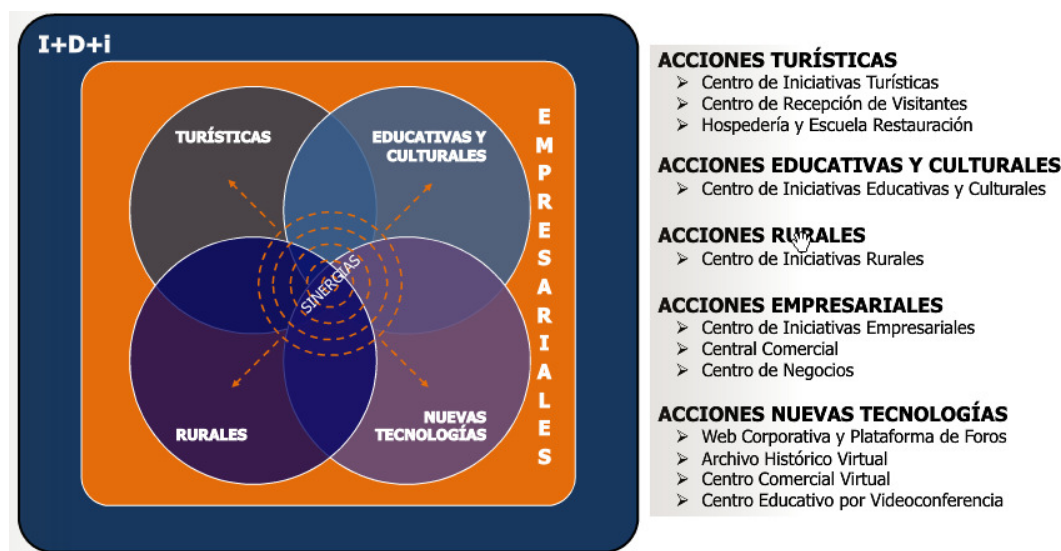
Fuente: Promotores del Proyecto de Dº Socioeconómico del Sureste Madrileño

Los promotores del proyecto consideran que con su recuperación se generaría un icono, tanto por lo que supondría habilitar este espacio histórico singular, como por la carga ideológica liberal que encierra el personaje histórico que mandó su construcción y la del propio municipio de Nuevo Baztán.

El fin último del proyecto es generar un tejido empresarial en la zona a partir de la implementación de un conjunto de acciones sinérgicas, todavía sin

concretar, en las áreas de: turismo, dinamización rural, dinamización empresarial, formación y nuevas tecnologías (figura 7).

Figura 7. Acciones previstas por los promotores del Proyecto de Desarrollo Socioeconómico del Sureste de Madrid



Fuente: Promotores del Proyecto de Desarrollo Socioeconómico del Sureste Madrileño

Más allá de esta cuestión simbólica, el edificio actuaría como sede social del proyecto, cumpliendo la función de un Centro de Iniciativas Empresariales. Este centro se autofinanciaría a partir de tres fuentes de ingresos:

- aportaciones de los patronos de la fundación: dirigidas principalmente a la rehabilitación del complejo palaciego
- alquiler de espacios dentro del Centro de Iniciativas: una vez el edificio esté rehabilitado se pondrán en alquiler algunos espacios dentro del mismo para que actúen a modo de vivero de empresas
- cobro de servicios empresariales: el objetivo del centro es actuar como una consultoría destinada a prestar servicios empresariales a emprendedores (elaboración de planes de viabilidad; búsqueda de fuentes de financiación empresarial, etc.). De esta manera, desde el Centro se

quieren tutelar proyectos de emprendimiento empresarial en sus fases iniciales.

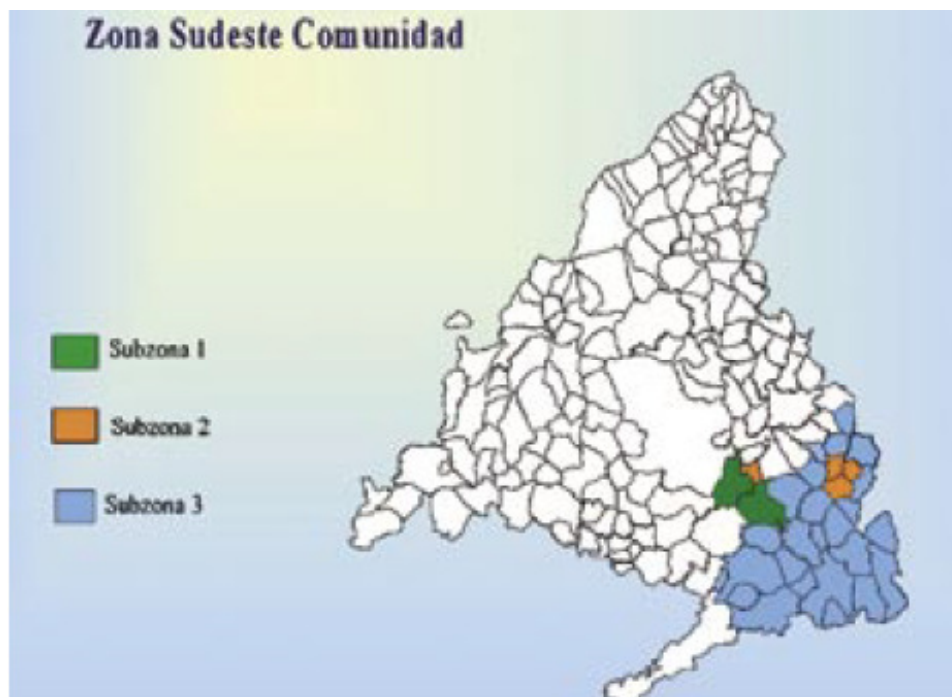
Más allá del hecho de que se trata de una iniciativa todavía en estado latente y de las limitaciones que pueda tener, éste es un proyecto novedoso en la zona, fundamentalmente por el hecho de que hayan sido actores locales privados quienes, frustrados ante la inacción de las administraciones públicas en sus distintos niveles y ante la situación percibida de “abandono y crisis” del sureste madrileño, hayan reaccionado asumiendo la voluntad de protagonizar y liderar el desarrollo económico de su territorio. Supone un comportamiento atípico en la zona hasta la fecha, de ahí el valor de esta iniciativa.

Sin embargo, dado su enfoque liberal el territorio sólo es considerado bajo una dimensión funcional, es decir, como simple espacio sobre el cual se desarrollan las actividades económicas. Una muestra de ello es la ambigüedad y la imprecisión de los criterios utilizados para delimitar el espacio sobre el cual se quiere intervenir, por cuanto que hasta ahora sólo están adscritos al proyecto 16 municipios, cuyos alcaldes han contactado con los promotores. Algunos de los requisitos que se han establecido para considerar si en el futuro un municipio podría o no entrar a formar parte del proyecto tienen que ver con:

- *Pertenecer a la subzona 3.* Esta subzonificación responde a la realizada en el *Plan de Dinamización Económica del Sudeste*, que fue elaborado por la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid en el año 2006 (figura 8). En este sentido, hay una incoherencia en la delimitación propuesta para este proyecto, ya que tres de los municipios que forman parte del mismo, Nuevo Baztán, Villar del Olmo y Olmeda de las Fuentes, no pertenecían a la subzona 3, sino a la subzona 2¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Según el citado Plan, el sureste de Madrid quedaba dividido en tres subzonas caracterizadas por:

Figura 8. Zonificación de la zona sudeste de la C. de Madrid según el Plan de Dinamización Económica, 2007-2010



Fuente: Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, 2006c

- *Ser un municipio pequeño*, aunque no se ha establecido ningún umbral que permita identificar qué se entiende por municipio pequeño. De esta manera, se da la paradoja de que Morata de Tajuña con 7.200 habitantes está incluido dentro del proyecto, y Villarejo de Salvanes con 7.400

-
- Subzona 1: Municipios con más de 40.000 habitantes; Nivel económico y social más elevado que el resto de municipios (Arganda del Rey y Rivas Vacía Madrid)
 - Subzona 2: Municipios en torno a 4.000 habitantes. Nivel de desarrollo socioeconómico elevado (Renta bruta disponible per cápita superior a 12.000 €). Estructura económica eminentemente residencial
 - Subzona 3: Resto de municipios. Tamaño de población y de renta más reducido. Nivel de actividad económica medio-bajo

habitantes no solo no lo está sino que los promotores no contemplan que pueda estarlo en un futuro, a pesar de pertenecer ambos municipios a la subzona 3.

- *Tener un nivel socioeconómico similar.* Sin embargo, en 2008 había municipios como Nuevo Baztán, Villar del Olmo u Olmeda de las Fuentes en los que la Renta Disponible Bruta Municipal superaba los 18.000 €, según datos de Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, mientras que la mayor parte de los otros 13 municipios incluidos dentro del proyecto presentaban Rentas Disponibles Brutas Municipales entre los 9.000 y los 14.000 € aproximadamente para ese mismo año.

La consideración del territorio en su acepción más simple se pone también de manifiesto en el hecho de que los promotores señalan al paisaje como un recurso turístico potencial de la zona, si bien éste sólo es entendido en su visión más estética y ambiental y no como un bien cultural y patrimonial con una connotación identitaria, es decir, como el resultado de un proceso social e histórico de apropiación del medio natural y social.

De esta manera, aunque se quiere utilizar el paisaje como un recurso para activar al sector turístico, no se rechaza al mismo tiempo el desarrollo y la instalación de actividades empresariales que puedan implicar un proceso de suburbanización de la zona, tales como los grandes proyectos de desarrollo logístico e industrial previstos para la zona. En definitiva, consideran que todo proyecto que pueda generar empleo debe ser bien recibido, sin tener en cuenta el impacto que los mismos puedan llegar a tener sobre el paisaje o sobre la desarticulación del territorio.

Los promotores del proyecto creen que serán las propias características de cada municipio las que determinen la intensidad de la industrialización y de la urbanización en cada uno de ellos. En este sentido, por su carácter liberal, el proyecto no contempla el surgimiento de algún tipo de regulación o de planificación que pueda ordenar estos procesos, por cuanto que se consideran una injerencia de la acción pública sobre el normal desarrollo de la actividad privada.

En resumen, se trata de una iniciativa interesante por el enfoque aplicado, así como por el tipo de agentes que lo promueven, aunque cabe decir que en los últimos meses el proyecto se encuentra paralizado por la falta de financiación e interés de la administración pública regional. Tampoco éste es un proyecto que responda a los criterios de desarrollo territorial sostenible que en nuestra opinión son los que necesita el sureste de la región en general, y la comarca de las Vegas en particular.

- **Federación de Empresarios de Madrid Sureste (FEMASE)**

La Federación surge en 2008 promovida por la Asociación de Empresarios de Villarejo de Salvanés, que a su vez se creó bajo el impulso de la Cámara de Comercio de Madrid en el año 2004. El objetivo que persigue esta entidad es organizar, fomentar y promocionar el asociacionismo como una herramienta indispensable en el funcionamiento de las empresas localizadas dentro de su ámbito territorial de actuación.

Dicho ámbito de actuación está compuesto inicialmente por 30 municipios, los 23 que pertenecen a la actual comarca de las Vegas más 7 municipios localizados al norte y noreste de la misma (mapa 3). No obstante, desde la federación empresarial nos aclararon que ellos consideran que su ámbito territorial de actuación es toda la Comunidad de Madrid, por cuanto que también dan cabida a empresas instaladas en la zona pero cuya sede social se encuentre en cualquier otro municipio de la región.

La Federación cuenta actualmente con dos sedes, una en Villarejo de Salvanés (sede principal) y otra en Aranjuez, que dan servicio a las 14 asociaciones que hoy día forman la federación. De estas 14 asociaciones, 12 tienen un carácter territorial y 2 tienen un carácter sectorial:

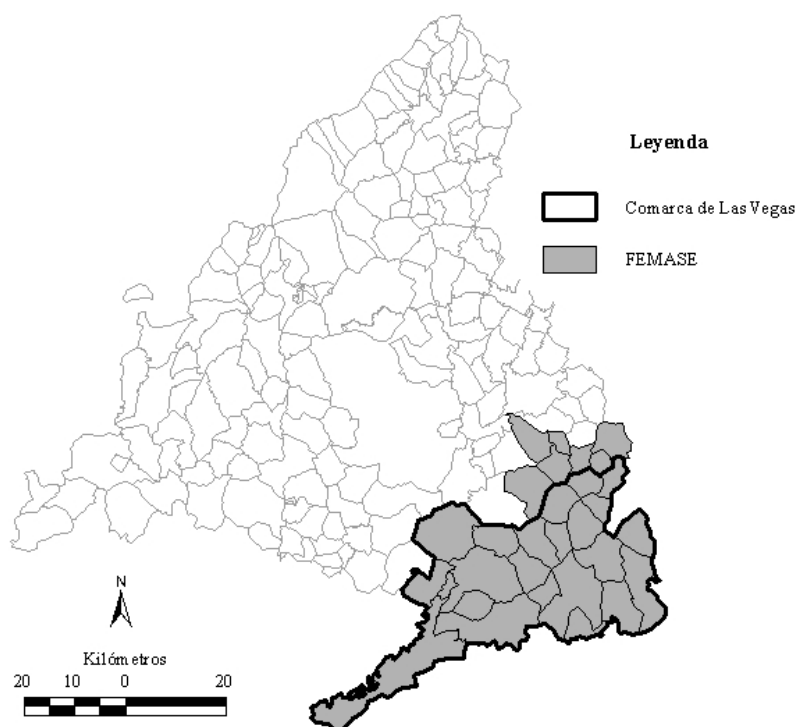
- Círculo de Empresarios Independientes de la Comarca de Aranjuez (CEI ARANJUEZ);
- Asociación de Comerciantes del Mercado de Abastos de Aranjuez (ASCOMAR);

- Asociación de Empresarios de Villarejo de Salván
- (ADECOVI); Asociación de Empresarios de Perales de Tajuña (APEM);
- Asociación de Empresarios y Profesionales de Valdilecha (APREVAL);
- Asociación de Empresarios de Valdelaguna (ADEVALD);
- Villamanrique de Tajo Asociación de Empresarios (VITASE);
- Asociación de Empresarios de Estremera (ADEMES);
- Asociación de Empresarios de Villacanejos (ADEVI);
- Asociación de Empresarios de Nuevo Baztán y Villar del Olmo (EUROCOM);
- Asociación de Empresarios de Fuentidueña de Tajo (ASOFTA);
- Asociación de Transportistas del Sureste de Madrid (SURETRANS);
- Red de Empresarias de Madrid Sureste (REMS);
- Asociación de Alimentación, Hostelería y Turismo de Madrid Sureste (AESHAM);

Asimismo, FEMASE está integrada en la Federación de Empresarios de la Comunidad de Madrid (FEDECAM), en la Confederación Empresarial de Madrid (CEIM-CEOE) y en la Confederación de Empresarios de Comercio Minorista de la Comunidad de Madrid (CECOMA).

Esta Federación de Empresarios del Sureste representa una novedad en el asociacionismo empresarial de la zona por su organización en red; una red que es liderada por la Asociación de Empresarios y Comerciantes de Villarejo de Salván (ADECOVI), desde dónde se ha impulsado el proyecto y desde dónde inicialmente se entró en contacto con empresarios y ayuntamientos de la zona para crear la federación. Además, ADECOVI y FEMASE comparten sede en un mismo edificio ubicado en esta localidad.

Mapa 3. Ámbito territorial de actuación de la Federación de Empresarios Madrid Sureste (FEMASE), 2011



Fuente: FEMASE

Por otra parte, el impulso que FEMASE está imprimiendo al asociacionismo empresarial en la comarca también constituye una novedad. Hasta hace 10 años en la comarca de las Vegas apenas había asociaciones de este tipo, y las empresas que querían asociarse debían de acudir a alguna entidad sectorial ubicada en Madrid o a la Asociación de Empresarios de Arganda y su Comarca (ASEARCO), cuya sede se encuentra en Arganda del Rey, y que ha sido la asociación empresarial de referencia para todo el sureste madrileño durante años. Aún hoy ASEARCO tiene una gran presencia en la zona, pero ya no está sola.

En este sentido, los representantes de FEMASE consideran que ASERACO nunca se ha preocupado por atender las necesidades reales que los empresarios del sureste madrileño tenían en sus respectivos municipios de actividad, ya que su labor se ha centrado prioritariamente en la ciudad de Arganda, principal núcleo industrial de esta parte de Madrid.

FEMASE nace así con una vocación territorial, por cuanto que su objetivo es crear al menos una asociación de empresarios en cada uno de los municipios que se encuentran dentro de su área de intervención, sin perjuicio de que además puedan incorporarse otras entidades asociativas de carácter sectorial, como de hecho ya ocurre. Se pretende, en definitiva, que cada asociación local pueda atender las demandas empresariales en sus respectivos municipios.

Las principales dificultades con que se está encontrando FEMASE para crear asociaciones empresariales locales se derivan, por un lado, de la propia estructura del empresariado comarcal, que viene definida por el pequeño tamaño de las empresas de la zona. Por lo general, el perfil de éstas responde al de una microempresa o al de un autónomo.

Por otro lado, un segundo aspecto que está limitando la labor de FEMASE se deriva de la falta de cultura de asociacionismo empresarial en estos pequeños municipios. Una gran parte de los empresarios de la zona no quieren implicarse en proyectos colectivos como éste, y prefieren centrarse exclusivamente en el desarrollo de sus negocios. En opinión de los representantes de la Federación, a los empresarios de esta parte de la comunidad todavía les cuesta comprender los beneficios que se derivan del asociacionismo empresarial, lo que está obligando a FEMASE a invertir tiempo y esfuerzo en una primera tarea de explicación y de divulgación.

Un tercer elemento que frena la expansión de la Federación en la zona tiene que ver con el propio tamaño de los municipios, ya que muchos de ellos no alcanzan ni siquiera los 1.000 habitantes y, por tanto, el empresariado es poco numeroso, tratándose en muchos casos de personas de edad avanzada que no entienden las características de una iniciativa como ésta. En cualquier caso, en el momento en el que tres empresarios de cualquier municipio deciden entrar a formar parte de FEMASE, ya se constituye la asociación local, con la esperanza de que en el futuro se vayan uniendo a ella el resto de los empresarios del municipio. Ante estas situaciones, FEMASE es quien gestiona directamente el día a día de esas pequeñas asociaciones hasta que consigan tener una mayor dimensión y puedan abrir una oficina local.

Los directivos de FEMASE consideran que la Federación empiezan a ser reconocida en la zona, puesto que si durante los primeros momentos tuvieron que desplazarse hasta los distintos municipios para dar a conocer su proyecto, en la actualidad son los ayuntamientos de la zona quienes les organizan encuentros informativos con empresarios y comerciantes locales, con la intención de que desde FEMASE impulsen la creación de una asociación empresarial en sus respectivos municipios.

Por otro lado, cabe señalar que no todas las asociaciones que forman parte actualmente de FEMASE las ha creado la federación, sino que algunas de ellas, como por ejemplo APREVAL, ya existían con anterioridad y han decidido integrarse dentro de la federación cuando han conocido el proyecto.

En relación a las redes de cooperación que FEAMASE mantiene con otras instituciones de la comarca, éstas se reducen exclusivamente a proyectos puntuales con la administración pública, tanto local como regional, así como con la Cámara de Comercio.

Respecto a Aracove, conocen, aunque no en profundidad, quienes son y “más o menos” cuál es la labor que realizan en la zona. A partir de este conocimiento limitado consideran que FEMASE no debe de participar en Aracove, ya que en su opinión las líneas de ayuda que gestiona el GAL y las actividades que realizan no entran dentro de las áreas de actividad de FEMASE. No obstante, se muestran dispuestos a colaborar puntualmente con Aracove si surgiese la oportunidad para ello.

Desde FEMASE se considera que la superación de la crisis social, económica e institucional por la que atraviesa actualmente el sureste de la región requiere de la creación de un organismo donde los políticos, los empresarios y la sociedad comarcales pudiesen dialogar en la búsqueda de soluciones compartidas a los problemas de este territorio. Asimismo, estiman que la aplicación de una política o de una estrategia de actuación común para toda la zona también sería necesaria.

Éstas son funciones que en teoría debería de haber asumido Aracove, sobre todo la primera de ellas, por lo que de manera indirecta desde FEMASE no

se está reconociendo a Aracove como ese ámbito de referencia para la gobernanza territorial del sureste.

En definitiva, esta federación empresarial constituye una iniciativa interesante para la comarca, por cuanto que supone la formalización de una respuesta local, procedente de nuevo del ámbito empresarial, a la difícil situación económica, social e institucional por la que está atravesando esta parte de la Comunidad de Madrid. Supone asimismo un emprendimiento dirigido a generar y a articular el asociacionismo empresarial en los municipios más pequeños y deprimidos del sureste madrileño, apoyado en el territorio y organizado en red, lo que supone una innovación socioinstitucional en la zona.

- **Asociación Vecinal de Perales de Tajuña**

Esta iniciativa también supone una novedad en la comarca, aunque esta vez surgida desde el ámbito civil. La particularidad de esta organización no se halla en la unión vecinal en sí, puesto que existen diversas asociaciones de este tipo dispersas por la comarca, sino sobre todo en los motivos que han propiciado su aparición y en los proyectos futuros que pretenden abordar.

Creada de manera informal en el año 2009, esta asociación surge inicialmente como reacción vecinal al proyecto promovido por el ayuntamiento de Perales de Tajuña para la construcción de una nueva variante de la carretera autonómica M-302, que une la autovía A-3 con el vecino municipio de Morata de Tajuña. El trazado de dicha variante se pretende que discurra durante una parte de su trazado sobre la vega del río Tajuña, declarada zona inundable y Lugar de Interés Comunitario, así como sobre la ladera meridional de la misma, que forma parte de un monte preservado (imágenes 2).

Motivados por el impacto que este proyecto iba a suponer sobre la vega tradicional del río y sobre el paisaje rural y natural característico del municipio, un grupo de vecinos, tanto originarios de Perales como nuevos residentes de origen urbano, entre los cuales destaca la participación de neorrurales

pertenecientes a la cooperativa *Bajo el Asfalto está la Huerta*¹⁰⁸, conectaron entre sí en el año 2008 a través de las redes sociales de internet, y decidieron reunirse de manera periódica, pero informal, para luchar contra este proyecto.

Imagen 2. Vega del Tajuña a su paso por el municipio de Perales de Tajuña vista desde la Vía Verde. Área afectada por el desdoblamiento previsto para la M-302



Fuente: Foto del autor

En el año 2010 se constituyeron en asociación para dotar a este movimiento de una organización mejor estructurada, así como para ganar peso y representatividad como potenciales interlocutores ante posibles encuentros con la administración local (imagen 3).

¹⁰⁸ Según se recoge en su página web, la *Cooperativa unitaria de producción-distribución-consumo de agricultura ecológica ¡Bajo el Asfalto está la Huerta!* propone un modelo alternativo basado en la autogestión, un modelo sustentado en una estructura asamblearia y un funcionamiento horizontal, que hace posible la relación directa productor-consumidor, implicando la participación tanto del colectivo de trabajadores como de los diferentes grupos de consumo de distintos barrios, localidades y colectivos de Madrid que han ido constituyendo y ampliando la cooperativa. <http://bah.ourproject.org/>

Desde su creación las áreas de actividad y las actuaciones llevadas a cabo se han ido incrementando progresivamente en la medida en la que sus miembros, que participan en la asociación de manera voluntaria, han podido ir abarcándolas. De este modo, la asociación ya no centra su atención de manera exclusiva sobre el proyecto de la variante de la M-302, sino que ha ampliado su objetivo principal a la defensa del “*uso responsable del territorio y de los fondos públicos*”.

Imagen 3. Cartel en vivienda privada contrario al desdoblamiento de la M-302



Fuente: Foto del autor

Bajo esta premisa han iniciado nuevas actuaciones de denuncia vinculadas entre otras con: la construcción de diversos equipamientos previstos en el municipio cuya gestión es considerada poco transparente; con la futura construcción en el norte del municipio del polígono industrial de El Espinillo, que debe integrarse en la ya citada plataforma intermodal logística de Arganda-

Morata-Perales; así como con un desarrollo urbanístico proyectado por el ayuntamiento sobre el paraje hortícola de *La Vega del Lugar*, en el que está prevista la construcción de 718 viviendas, la mitad de las cuales invadirían la vega del río.

Como se comentó en un apartado anterior, en este último proyecto se ha visto envuelto Aracove de manera indirecta, al conceder la subvención a un proyecto promovido desde el ayuntamiento, el cual estaba destinado a la recuperación sostenible de la Vega para su uso turístico, a través del acondicionamiento de una ruta que atraviesa este paraje. La Asociación de Vecinos considera en cambio que el objeto último del consistorio es la urbanización encubierta del paraje¹⁰⁹, ante lo cual ha interpuesto una denuncia administrativa contra la realización del proyecto y para solicitar la revocación y el reintegro de la ayuda concedida.

En este sentido, en la denuncia la Asociación carga duramente contra el equipo técnico del GAL, por cuanto que entienden que la memoria técnica que avala la inversión realizada es *poco rigurosa, con numerosas deficiencias y presenta incluso datos engañosos*. Asimismo entienden que, contrariamente a lo que se predica con la iniciativa Leader, el equipo técnico no ha sido ni transparente, por cuanto que no ha proporcionado a los vecinos todos los datos técnicos y financieros relacionados con el proyecto, ni ha contado con la participación ciudadana, ya que no se ha pedido la opinión ni de los agricultores afectados, ni de la comunidad de regantes ni de los vecinos.

Finalmente, consideran que con este proyecto el equipo técnico de Aracove ha demostrado su desconocimiento de la realidad social de la comarca, así como su escaso espíritu crítico con respecto a determinadas actuaciones realizadas por ayuntamientos de la zona, cuya sostenibilidad consideran dudosa. Observan a la gerencia técnica como un órgano al servicio de los ayuntamientos y no al servicio de la población ni del resto de los agentes comarcales.

¹⁰⁹ En este sentido, resulta interesante leer la carta abierta escrita por un vecino de la localidad, que aparece publicada en la revista comarcal *La Voz del Tajuña*, en julio de 2011 (nº 88, p. 47): http://www.radiomorata.com/lavoz_pdf/numero88.pdf

Más allá de esta función de vigilancia, control y denuncia, la asociación también ha puesto en marcha una importante labor informativa y formativa orientada al conjunto de la sociedad local, respecto a cuestiones que afectan directamente a los ciudadanos de Perales y sobre las cuales estiman que la administración local está siendo poco transparente.

Sin embargo, en nuestra opinión, el aspecto más interesante de esta asociación son los proyectos que empiezan a plantear a medio y largo plazo, por cuanto que implican un cambio en su escala de actuación. A partir de los proyectos urbanísticos que se quieren acometer sobre la vega del río Tajuña a su paso por Perales, y analizando la situación en la que se encuentra esta vega en los municipios de su entorno más inmediato, los miembros de la asociación vecinal empezaron a considerar que la protección de la misma no podía llevarse a cabo sólo desde una escala municipal.

Bajo la idea de que, de nada sirve que un municipio proteja la vega del Tajuña dentro de su término si el resto no hacen lo mismo, el colectivo vecinal planea entrar en contacto con otras asociaciones de vecinos y ecologistas presentes en los municipios vecinos de Carabaña, Tielmes, Morata de Tajuña..., para empezar a trabajar en red planteando actuaciones conjuntas orientadas a la protección de esta Vega.

Su objetivo a largo plazo es influir y presionar a las administraciones locales para, a través suya, llevar a cabo un proyecto de conservación activa de toda la vega en su conjunto, que propicie el mantenimiento del paisaje agrario tradicional mediante el fomento de la actividad turística sostenible y la valorización y recuperación de la actividad agraria, en especial de la huerta tradicional de la zona.

Asimismo, se pretende entrar en contacto con otras asociaciones localizadas en otros municipios de la comarca no vinculados a la Vega del Tajuña, para establecer una red de cooperación y colaboración en cuestiones medioambientales y urbanísticas.

En la formulación de estos proyecto está siendo muy importante la conexión que la asociación de vecinos está manteniendo con la asociación Ecologistas en Acción, ya que el método de trabajo y de organización de ésta se

basa en la generación de una amplia red de asociaciones vecinales y ecologistas dispersas tanto por la región como por el país, que comparten información y experiencias y que cooperan y colaboran unas con otras en sus respectivos proyectos y reivindicaciones.

En este sentido, aunque por el momento la asociación vecinal no ha entrado a formar parte del entramado asociativo de Ecologistas en Acción, éste grupo les ha facilitado en ocasiones apoyo técnico y humano especializado tanto para la realización de algunas de sus actividades informativas y formativas, como para el asesoramiento técnico-jurídico de los socios de la asociación vecinal. Además, les ha facilitado el contacto con aquellos grupos y asociaciones que sí forman parte de su red, para que la asociación vecinal de Perales pueda recabar información, contrastar experiencias y, en el caso de que sea necesario, solicitar la colaboración de algunas de ellas.

También es importante en este sentido el impulso que desde la Asociación se dio al colectivo ciudadano del 15M en la zona, en particular con la creación de la *Asamblea Popular de la Vega del Tajuña*, aun a pesar de que dicha asamblea ha dejado de funcionar por falta de una masa crítica de clases creativas, aun muy escasas en esta parte de la comarca.

De esta manera, la Asociación Vecinal de Perales define así una forma de organizarse y una filosofía de acción que se caracteriza por la voluntad de activar a la ciudadanía para que ésta ejerce su deber de control y rendimiento de cuentas a las autoridades públicas más allá de las citas electorales, y para que además ésta se implique en la protección de su patrimonio, esto es, de su identidad.

Por tanto, esta Asociación de Vecinos supone en nuestra opinión una iniciativa innovadora en lo que se refiere al asociacionismo civil en la comarca, ya que, más allá de sus actuaciones locales concretas, esta asociación comienza a plantear la necesidad de organizar el movimiento asociativo civil y ecologista de una parte de la comarca, bajo un enfoque supramunicipal y una organización en red.

En este sentido, cabe destacar que hacia el año 2004 hubo un primer intento de articular un movimiento similar al que ahora plantea la Asociación de Vecinos de Perales. Dicho proyecto se articuló alrededor de la *Plataforma*

“*Sureste Aire Limpio*”, cuyo objetivo era frenar la instalación de cuatro centrales térmicas en otros tantos municipios de la comarca de las Vegas (Morata de Tajuña, Estremera, Fuentidueña de Tajo y Villamanrique de Tajo). Esa plataforma englobaba también a partidos políticos locales, a sindicatos y a otras asociaciones de vecinos y ecologistas de la región.

Sin embargo, la plataforma se deshizo cuando el objetivo que mantenía a todos unidos se logró. Al frenarse el proyecto de las centrales térmicas del sureste no hubo continuidad. Frente a este modelo de *gobernanza de proyecto* (Eme, 2007, 164), de cooperación basada en una acción puntual, la asociación vecinal de Perales pretende llevar a cabo un modelo de cooperación más estable, mediante la creación de una red de cooperación y colaboración entre las distintas asociaciones ciudadanas y ecologistas de la comarca.

Está por ver si este movimiento tiene capacidad para vencer algunas de las resistencias seculares que han frenado este tipo de procesos en la comarca de las Vegas a lo largo de las últimas décadas, como por ejemplo las actitudes localistas, individualistas y egoístas que tanto se han citado a lo largo del trabajo de campo. La presencia dentro de este tipo de asociaciones de nuevos residentes de origen urbano pueden permitir la superación de esos comportamientos, aunque de momento está por demostrarse.

De hecho, la confluencia de vecinos originarios del municipio con nuevos residentes urbanitas dentro de la Asociación no está siendo un camino sencillo de recorrer, por las diferentes maneras de percibir y entender un mismo territorio. Esta situación deriva en ocasiones en conflictos internos que han de resolverse mediante diálogos no exentos de confrontación entre las diferentes partes.

Estos conflictos tiene que ver unas veces con las alternativas y las soluciones que la asociación debe plantear de manera unitaria a los diferentes proyectos urbanísticos que existen en el municipio; otras veces los conflictos se vinculan con la mejor manera de organizarse internamente o con las relaciones externas que la asociación debe de mantener con otras entidades, o sobre cómo financiar las actividades de la asociación.

En cualquier caso, se trata de situaciones y conflictos normales en este tipo de asociaciones ubicadas en espacios periurbanos, por cuanto que son un

reflejo de la complejidad social de los mismos. Si la asociación logra conciliar ambas posturas de manera equilibrada y consigue materializar los proyectos territoriales y organizacionales que se ha planteado para los próximos años, entendemos que puede ser una iniciativa muy interesante de cara a mejorar y a enriquecer la gobernanza territorial de la comarca en un futuro próximo.

Finalmente, y dado el carácter voluntario con el que participan los vecinos en esta organización, en muchas ocasiones se hallan superados por el volumen de trabajo, así como por la falta de formación técnica específica (legal, económica, etc.) que exige el abordaje de algunos de los asuntos en los que se hallan inmersos.

- **Asociación Cultural Morateña (ACM)**

Esta Asociación Cultural se creó en 1984 de la mano de un vecino de Morata de Tajuña, quien inicialmente la crea para generar actividades que supusiesen una alternativa de ocio dirigidas fundamentalmente a los jóvenes de la localidad. El primer proyecto que la asociación puso en marcha fue la creación de Radio Morata, que inició sus actividades ese mismo año de una manera artesanal y casera. Esta emisora ha ido evolucionando desde entonces pasando por diversos avatares, hasta convertirse en un referente cultural y social para el municipio en un primer momento y para el conjunto de la comarca en la actualidad.

La puesta en marcha de Radio Morata supuso un elemento de articulación de la sociedad local, así como de activación de la vida social y cultural del municipio. A partir de esta experiencia comenzaron a surgir diversas asociaciones teatrales, de mujeres, culturales, juveniles, etc., que progresivamente comenzaron a llevar a cabo actividades en el municipio como semanas culturales, la representación de la Pasión Viviente o más recientemente el Festival Tajuña Rock, que ha celebrado ya ocho ediciones desde la primera que tuvo lugar en 2003.

La intensa vida cultural que se generó en Morata fue extendiéndose por los municipios del entorno a través de un efecto mimético, pero también como consecuencia de la propia expansión de la radio, que consiguió ir ampliando su

ámbito de difusión hasta llegar a cubrir en la actualidad los 23 municipios de la comarca de las Vegas, e incluso a alguno más fuera de la misma.

En el año 2004, esta asociación cultural asentó su vocación comarcal mediante la puesta en marcha de la revista *La Voz del Tajuña*, que en poco tiempo se ha convertido en un referente informativo y en un vehículo de comunicación entre vecinos y empresarios de los 18 municipios de la comarca de las Vegas que entran dentro de su ámbito de difusión.

En definitiva, la ACM se ha convertido en una entidad clave para la comarca, principalmente por la labor que está realizando a través de Radio Morata y de *La Voz del Tajuña*. Ambos medios, por su independencia política y por su labor de difusión y de relación intermunicipal, se han convertido en elementos esenciales en la gestación inicial de un sentimiento de pertenencia y de identidad compartido en la comarca de las Vegas.

Muchos de los entrevistados al ser consultados han coincidido en el papel que juega esta asociación, por cuanto que se estima que contribuye a generar una sensación de pertenecer a un ámbito territorial mayor al de cada uno de los municipios de residencia o de actividad. Tanto Radio Morata como *La Voz del Tajuña* difunden noticias y eventos referidos a la vida política, social, cultural y económica de las distintas localidades de este territorio, sirviendo al mismo tiempo como vehículos de contacto e interrelación.

La ACM es desde hace años consciente del papel que está cumpliendo en la vertebración social de la comarca, entre otros motivos porque ésa ha sido una de sus pretensiones desde que, a partir del año 2000, la emisora de radio comenzó a aumentar su alcance territorial, pero sobre todo cuando en 2004 puso en circulación *La Voz del Tajuña*.

Por eso, creemos que sería positivo que esa vocación comarcal que tiene la ACM estuviese integrada en Aracove, ya que hasta la fecha la relación que mantienen ambas entidades se reduce exclusivamente a hacer públicas informaciones referidas a las actividades y eventos que lleva a cabo el GAL en los distintos municipios de Las Vegas.

En nuestra opinión, la incorporación de esta asociación como socia de Aracove sería muy interesante, tanto para el propio GAL como para el conjunto

de la comarca, por cuanto que a través de Radio Morata y de La Voz del Tajuña el GAL podría encontrar dos instrumentos que mejorasen su conexión con la población y con las empresas de la zona, contribuyendo al mismo tiempo a dar una mayor difusión a lo qué es y a lo qué hace.

Asimismo, a través de ambos medios de comunicación se podría abrir el debate en torno a la cuestión de la identidad y de la pertenencia a la comarca de las Vegas, en la búsqueda por encontrar y difundir aquellos referentes comunes que comparten unos municipios con otros; en definitiva, para establecer el diálogo pendiente entre el GAL y la sociedad de la comarca. Además, por su carácter activo e independiente, la ACM podría suponer un contrapeso al poder político y empresarial dentro del GAL.

En definitiva, estos cuatro ejemplos ponen de relieve dos hechos. En primer lugar el doble fracaso de Aracove en tanto que instrumento destinado al logro de un desarrollo equilibrado y sostenible en la comarca de Las Vegas, como en cuanto a espacio destinado a la gobernanza territorial de la misma. Y en segundo lugar, y a pesar de lo novedoso de estas actuaciones en la comarca de Las Vegas, no puede afirmarse que sobre este territorio se haya desarrollado una clase creativa con capacidad crítica y con capacidad para construir una gobernanza relacional que cuestione las estructuras e instituciones pre-existentes, tales como Aracove.

5. Conclusiones. Las dificultades de ARACOVE como espacio de gobernanza territorial en la comarca de Las Vegas

El “sentimiento de abandono” que se halla en el origen de las cuatro iniciativas descritas en el apartado anterior, pone de relieve el hecho de que ni la propia existencia de Aracove, ni los diferentes programas que ha gestionado durante los últimos 15 años son considerados, a nivel general, como intervenciones destinadas a combatir las desigualdades territoriales presentes en la zona, y a dinamizar su economía y su sociedad. Aracove y sus programas son vistos en cambio como un instrumento al servicio de los ayuntamientos y de ciertos sectores económicos de la comarca.

Por otra parte, ese sentimiento de abandono también pone de manifiesto la falla de Aracove como ámbito de gobernanza para este territorio, porque a través del trabajo de campo los impulsores de los proyectos descritos más arriba han manifestado la necesidad que tiene la comarca de poder contar con un espacio donde los actores privados, públicos y sociales se pongan en contacto entre sí y trabajen de manera coordinada por el desarrollo de este territorio. Es obvio que estos “nuevos” agentes comarcales no otorgan a Aracove la capacidad para cumplir con ese cometido.

Sin embargo, esa función, que alude directamente a la cuestión de la gobernanza, se halla en la propia esencia de cualquier GAL, por cuanto que están concebidos para convertirse en el lugar de encuentro y reflexión territorial de los principales agentes presentes en sus respectivas comarcas. Pero es evidente que eso no sucede en la actualidad en Aracove, además de que el GAL no parece tener capacidad en estos momentos para atraer hacia sí a los actores más dinámicos de Las Vegas.

Los motivos que explican por qué este GAL no ha conseguido transformarse en un espacio de gobernanza territorial de referencia en la comarca, tienen que ver con los siguientes:

1. *La implantación de un modelo de gobernanza de tipo gerencial desde el origen del grupo*, como resultado de la incomprensión, por parte de los actores directamente implicados en Aracove, así como de las sucesivas administraciones regionales, de la filosofía territorialista que impregna el método Leader.

De esta forma, el diálogo entre los socios de Aracove se centra fundamentalmente en cuestiones técnicas y gerenciales derivadas del reparto de las ayudas y subvenciones, pasando de largo sobre la cuestión identitaria y la dinamización sociocultural del territorio. La falta de formación, la incomprensión y la displicencia con que desde dentro del GAL se han tratado, y se siguen tratando, estas cuestiones explican su escasa relevancia en la acción del grupo.

Además, este modelo gerencialista ha dado lugar a un proceso de captura de la red de cooperación por parte de los actores con más peso y mejor organizados dentro de la asociación de desarrollo.

En nuestra opinión, este asunto es clave para lograr una cohesión interna estable, no sujeta a la aplicación de programas y proyectos, y para entender el desarrollo territorial desde una perspectiva más global e integradora.

2. *Ausencia de liderazgo político* en la comarca y en Aracove con capacidad para transformar la situación de abandono institucional en la que se haya este territorio, y para dinamizarlo económica y socialmente. Como ya hemos indicado, esta ausencia de liderazgo público está empezando a ser sustituida en la comarca por el liderazgo de determinados elementos del sector privado y civil.

Por otro lado, esta falta de liderazgo político se deriva de la inexistencia de una visión comarcal entre los representantes políticos que forman parte de Aracove, más preocupados en resolver sus problemas locales que en asumir y liderar los grandes desafíos de este territorio, sin darse cuenta que la resolución de los primeros pasa necesariamente por acometer los segundos.

3. *Un equipo técnico eficaz en la gestión de los programas y proyectos puestos en marcha, pero incapaz de generar y articular debates más amplios y complejos* en el seno de Aracove.

Desde el punto de vista técnico, la gerencia no sólo ha conseguido distribuir eficazmente los fondos, sino que ha acudido a diversas fuentes financiadoras, tanto europeas, como estatales, regionales e incluso locales, para sacar adelante muchos de los proyectos gestionados, siendo especialmente importante esta financiación multifondo en el ámbito de la formación y el empleo.

Sin embargo, el equipo técnico ha limitado su actuación a los programas gestionados por el GAL. En nuestra opinión, le ha faltado ambición o capacidad para plantear el necesario diálogo en torno a la identidad y la cultura compartida tanto dentro del propio GAL como fuera de éste.

En ese sentido, el equipo técnico ha primado la inmediatez de los resultados obtenidos de la gestión de los fondos y ayudas asociadas a los programas implementados, a la incierta gestión derivada de la apertura de complejos debates internos como los vinculados a la cuestión identitaria, a la reconversión del sector agrario hacia la gestión activa del paisaje, a la búsqueda de consensos en favor de unas prácticas urbanísticas municipales más respetuosas con el patrimonio edificado y natural local, etc.

4. *Inmovilismo empresarial y ausencia de entidades clave pertenecientes a la sociedad civil en el seno de Aracove.* Ambos aspectos son fundamentales por cuanto que disminuyen la calidad del diálogo interno y del proceso de toma de decisiones dentro del GAL, así como reducen la difusión y la visibilidad del grupo entre la población y los empresarios de la comarca.

Sin un liderazgo político claro con visión de comarca, sin un tejido empresarial dinámico y emprendedor con voluntad de asumir la responsabilidad de liderar el GAL, con una sociedad civil ausente, y bajo el predominio de una visión técnica y gerencial, el diálogo interno en el seno de Aracove está muy limitado. Ante estas circunstancias resulta muy complicado que el GAL se plantee establecer compromisos o estrategias consensuadas entre todos los socios.

Esta dimensión del grupo, como espacio dedicado también a la reflexión del modelo territorial que se desea para la comarca, en definitiva, como espacio para la deliberación y el establecimiento de consensos que superen el mero reparto de las ayudas entre ayuntamientos y empresas, y se centren en aspectos como el urbanismo, la protección del paisaje y de los entornos naturales, la elaboración de estrategias para la integración de sectores económicos complementarios, etc., es una dimensión prácticamente desconocida entre los socios de Aracove, que ni siquiera se la plantean porque no comprenden la utilidad del GAL más allá de su función económica.

Valga como ejemplo de la consolidación de ese modelo gerencialista la elaboración que ha seguido el documento estratégico *Programa de Desarrollo Territorial para la comarca de Las Vegas* (Aracove, 2010b). Dicho documento, que era un requisito necesario para la participación del grupo en los actuales ejes 3 y 4 del PDR de la Comunidad de Madrid, debería haber sido el resultado de un proceso de reflexión territorial conjunta entre los miembros del GAL y otros agentes comarcales.

Sin embargo, su realización fue llevada a cabo por el equipo técnico y una empresa privada, con lo cual su elaboración se ha convertido en un mero trámite técnico-burocrático necesario para la obtención de los recursos que permiten la supervivencia del grupo, aun cuando este procedimiento es contrario al propuesto por la Comisión Europea desde donde se observa a la Estrategia de Desarrollo Local *no solo como un requisito para obtener financiación para sus proyectos* –de los GAL-, *sino también como una estrategia de mejora de las capacidades de una zona y de sus gentes, ya que les permite comprometerse con el desarrollo local y tener más que decir sobre el futuro de sus comunidades* (REDR, 2012, 8).

5. *La coordinación entre el GAL y las administraciones públicas regional y, en menor medida, estatal, está limitada a acciones puntuales* vinculadas fundamentalmente a la aplicación de programas concretos dirigidos a la formación y el empleo, a las nuevas tecnologías y al desarrollo rural y la cooperación territorial.

Sin embargo, no se produce una coordinación más estable y amplia que abarque cuestiones como la planificación territorial de la zona; una coordinación que facilite la articulación y la complementariedad efectiva entre las acciones y proyectos implementados desde Aracove, y los programas y planes emanados fundamentalmente desde estas administraciones.

Esta descoordinación se hace evidente en los diferentes proyectos industriales y logísticos que desde el Estado y desde la Comunidad de Madrid se han planteado para esta zona, y que en nuestra opinión conducen a la suburbanización de la misma. Dichos proyectos no han

contemplado en ningún momento el trabajo que durante más de 15 años ha desarrollado Aracove en materia de desarrollo rural.

Independientemente del éxito obtenido, sobre este territorio se ha invertido una cantidad importante de dinero público dirigido a intentar reactivar su economía bajo criterios de sostenibilidad territorial, que pueden no haber servido para nada si finalmente todos esos proyectos se llevan a cabo.

En nuestra opinión, para que esta coordinación sea efectiva es necesario que Aracove disponga de un poder político local fuerte y organizado, con capacidad para defender el proyecto territorial de comarca consensuado en el seno del GAL ante las administraciones de rango superior, así como para articularlo con las actuaciones que provenientes de éstas incidan sobre el territorio de la comarca.

En otro orden de cosas, cabe señalar que el surgimiento de estas iniciativas locales no ha implicado la aparición de una clase creativa en este comarca, similar a la existente en la Sierra Norte de Madrid. En este sentido, aunque en Las Vegas se haya asentado un volumen de población urbana mucho mayor que el que ha tenido lugar en la citada comarca serrana, las características de esta nueva población difieren mayoritariamente del perfil que define a la población neorrural de la Sierra Norte.

La comarca de Las Vegas ha sido ocupada por una población de origen urbano que responde fundamentalmente al arquetipo de los residentes pendulares. De esta manera, los vínculos que dichos grupos han establecido con el territorio local de acogida han sido escasos, por cuanto que es utilizado principalmente como área de descanso, en relación a sus desplazamientos diarios al centro de la región para trabajar.

Dentro de este grupo hay que diferenciar no obstante a la importante población inmigrante que se ha asentado en la comarca, especialmente en la zona oriental, por cuanto que algunos de ellos han abierto sus propias empresas en los municipios de acogida, la mayor parte de las cuales está vinculada a la construcción. Esto ha hecho que los lazos con el territorio se hallan estrechado,

llegando a integrarse en muchos casos plenamente en las sociedades locales, pero no ha supuesto un cuestionamiento de las instituciones y de las estructuras pre-existentes, por lo que no pueden ser consideradas un grupo transformador de esa realidad socio-institucional previa.

De las cuatro experiencias descritas, sólo una de ellas, la llevada a cabo por la Asociación Vecinal de Perales de Tajuña, constituye un modelo similar al desarrollado por los grupos de neorrurales de la Sierra Norte, aunque en un estadio todavía inicial y muy localizado en el territorio. El fracaso de las asambleas ciudadanas del movimiento 15M que ellos impulsaron en la Vega del Tajuña es buena muestra de la escasa capacidad que de momento tiene este grupo para construir redes que superen su ámbito territorial local.

En resumen, podemos concluir que en Aracove ha faltado liderazgo y formación territorial para afrontar el enorme reto que supone ocupar el centro de la gobernanza en Las Vegas. La aplicación de un modelo de tipo gerencial ha reducido la capacidad del grupo para actuar en pos de un desarrollo global de la comarca, por cuanto que ha instaurado un discurso técnico y economicista, interiorizado por los socios del grupo, que obliga a la gerencia a captar y administrar cada vez más fondos.

Sin embargo, como ya hemos indicado, esta actividad ha reducido la capacidad y el tiempo de este órgano interno de Aracove para procurar la dinamización sociocultural del territorio y para aumentar su conocimiento sobre la realidad del mismo, al quedar enredado en la maraña burocrática que esa labor exige.

Al mismo tiempo, esta lógica gerencial ha ido aumentando la dependencia de Aracove de las entidades financiadoras, en especial de la Comunidad de Madrid, ya que el grupo necesita de esos fondos para su supervivencia. De esta manera, el GAL se ve inmerso en un círculo vicioso que la administración regional actual no rompe, por cuanto que desde el posicionamiento ideológico neoliberal que guía su intervención, observa a este tipo de entidades como colaboradores necesarios para la externalización de determinadas funciones que hasta ahora venía asumiendo.

Finalmente, y como consecuencia de la débil intervención del gobierno regional sobre este territorio, así como de la falta de liderazgo de Aracove en la promoción de un desarrollo territorial integral, han surgido en los últimos años iniciativas novedosas desde las esferas económicas y sociales del territorio. No obstante, se trata de experiencias que, pese a su valor en cuanto a toma de conciencia y determinación de actuar para revertir la situación de atraso que experimenta esta comarca en relación al resto de la región, no pueden entenderse como iniciativas con capacidad para transformar la realidad socioeconómica de Las Vegas.

Se trata de experiencias que han surgido de manera individualizada sobre el territorio y bajo perspectivas e intereses que llegan a ser incluso divergentes. Por otra parte, de momento no han generado estructuras relacionales capaces de constituirse en una alternativa al modelo de gobernanza propuesto por Aracove, que a pesar de sus deficiencias sigue siendo la única estructura con potencial para intervenir sobre el conjunto de Las Vegas.

Capítulo 16. Conclusiones. Limitaciones del modelo de gestión empresarial de la gobernanza aplicado por GALSINMA y ARACOVE

1. El fracaso del modelo de gestión empresarial aplicado por GALSINMA y ARACOVE como mecanismo para la generación de un desarrollo territorial integrado

La creación de los dos Grupos de Acción Local (GAL) analizados se produjo en el marco de la iniciativa Leader II a finales del año 1995, coincidiendo con un cambio de signo político en el gobierno regional. Esa circunstancia ha marcado en gran medida la orientación y el devenir de estas entidades, por cuanto que supuso la aplicación de un enfoque agrarista a la política de desarrollo rural de la Comunidad de Madrid, así como un modelo de gobernanza empresarial-gerencial en el seno de los GAL regionales.

La implementación del enfoque agrarista se sustentó en el peso que adquirió en los momentos iniciales de Leader II el Departamento de Proyectos y Planificación Rural de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de la Universidad Politécnica de Madrid. A través de una de sus figuras más destacadas, D. Adolfo Cazorla, a la sazón Director General de Agricultura de la Comunidad de Madrid, este equipo de ingenieros asumió la tareas técnicas derivadas del diseño y de la implementación de la iniciativa en la región, hasta el extremo de que los primeros gerentes y técnicos con que contaron todos los GAL madrileños eran ingenieros agrónomos pertenecientes o vinculados de alguna manera con este equipo. Algunos de aquellos primeros técnicos y gerentes todavía siguen trabajando dentro de los GAL madrileños, entre ellos Galsinma y Aracove.

Uno de los aspectos en los que este enfoque sectorial se hizo más patente fue en la delimitación de las comarcas, por cuanto que frente a la aplicación de criterios territoriales se emplearon criterios sectoriales, que llevaron a tomar como punto de partida la comarcalización agraria previa (Alier et al., 2002).

Así, se ignoró, o al menos no se consideró suficientemente, el encaje de estas unidades espaciales en el marco de los procesos territoriales que estaban teniendo

lugar en la región en ese momento. La formación de una economía servindustrial en los espacios centrales y la expansión funcional urbana sobre el entorno circundante estaban determinando la organización de la región urbana madrileña.

De esta manera, a través de los procesos de suburbanización y periurbanización, los antiguos espacios rurales de Madrid vieron profundamente alteradas sus realidades económicas y sociales. La desarticulación del sector agrario y de los modos de vida asociados al mismo, junto con los procesos de ocupación de estos espacios por las clases medias urbanas, modificaron la realidad territorial preexistente, que se tornó más compleja. Por tanto, considerar que las comarcas agrarias podían comportarse como espacios social y económicamente cohesionados carecía de toda lógica en una región como la madrileña, que se encontraba en pleno proceso de transformación.

Por otra parte, estas comarcas agrarias tenían un carácter funcional, y en ningún caso se comportaban como territorios históricos que suscitasen la adhesión identitaria de sus respectivas poblaciones, la mayoría de las cuales desconocían incluso la existencia de las mismas.

En cuanto a la aplicación de un modelo de gobernanza gerencial en los GAL, éste queda sintetizado en las palabras de los ingenieros responsables de su diseño, al afirmar que (Alier et al., 2001):

... la conducción de un proyecto de desarrollo territorial presenta muchas analogías con la conducción de un proyecto en la empresa. Por esta razón, los métodos que se utilizan en el mundo empresarial pueden ser útiles a los responsables de los GAL (AEIDL, 1995).

Sin embargo estas analogías tienen sus límites: los productos, los clientes, los beneficiarios de la acción del GAL no se pueden comparar plenamente con los de una empresa [...]. Por ello, el GAL debe innovar en sus prácticas, tanto para adaptar los métodos empresariales a los objetivos del desarrollo, como para asegurarse que este prosigue correctamente su objetivo principal, que es el de crear una dinámica de desarrollo territorial duradera.

Cazorla, Cano y De Los Ríos (2001), abundan en esta idea al defender la orientación por proyectos como estrategia de gestión para fomentar la cooperación social en el desarrollo, argumentando que:

[...] los planificadores en el ámbito publico deben situarse como profesionales que se responsabilicen de los procesos que presiden y de las acciones que acometen, adoptando una misión nueva y más emprendedora que se ha denominado función empresarial. Estos empresarios de la planificación son principalmente movilizadores de los recursos, que buscan concertar las energías públicas y privadas en soluciones innovadoras para los desafiantes problemas del dominio público. Estas coordenadas de fondo y estos valores del planificador, están íntimamente relacionados con el proceso que, en la bibliografía internacional, se ha definido aprendizaje social.

[...] La aplicación de la orientación por proyectos -Management by project-, más extendido en el ámbito empresarial, junto con metodologías basadas en el aprendizaje social, permitirá adoptar planteamientos novedosos en la planificación en el ámbito público y al mismo tiempo enriquece el cuerpo de doctrina de la dirección y gestión de proyectos.

Para materializar esta idea se dotó a la gerencia de los GAL de una dimensión exclusivamente técnica, tal y como exponen Cazorla, De los Ríos y Díaz (2005) al asegurar que la misión de este órgano “*era la más cercana a la población local y consistía en dar apoyo técnico a los promotores de proyectos, elaborar expedientes e informes y dar seguimiento a los proyectos*”.

En ningún momento se concibió que este órgano, y por extensión el conjunto del GAL, actuase como un agente de animación territorial destinado a “*construir un proyecto de sociedad*” (Observatorio Europeo Leader, 1997c, 13), involucrando en ese proceso a los principales actores territoriales de sus respectivas comarcas (figura 1). Así, los GAL analizados adolecen de equipos técnicos con perfiles profesionales amplios, entre cuyos miembros se encuentren dinamizadores socio-culturales encargados de movilizar al territorio y de llevar a cabo una labor pedagógica entre la población.

Figura 1. Características generales de los partenariados de gestión y animación

CACTERÍSTICAS DEL PARTENARIADO	GESTIÓN	ANIMACIÓN
<i>Fines y Objetivos</i>	Obtener, repartir y consumir recursos financieros	Identificar y movilizar a los actores locales
<i>Dinámicas y Lógicas</i>	Lógica tecno-económica <u>Oportunidad coyuntural</u> Posibilidad de obtener financiación. Presentar informes elegibles en un procedimiento burocrático	Lógica socio-institucional <u>Cambio estructural</u> Construir un proyecto de sociedad. Pedagogía y movilización que requieren tiempo
<i>Resultados esperados</i>	Realización de un proyecto o programa	Innovación y dinamización del territorio
<i>Composición y Apertura</i>	Partenariado cerrado o capturado por unos pocos actores con intereses económicos	Partenariado abierto al mayor número de entidades territoriales posibles, entorno a la discusión de ideas y temas territoriales

Fuente: adaptado de Observatorio Europeo Leader, 1997c

Esto no significa que se rechace las actividades vinculadas a la gestión técnica, puesta que éstas son necesaria para una adecuada implementación de la financiación, tal y como reconoce la propia Comisión Europea (Observatorio Europeo Leader, 1997c y 2001), pero consideramos que previamente y también de manera coetánea a esas tareas gerenciales han de desarrollarse actividades que generen adhesiones y actitudes proactivas en pos del diseño y consecución de un proyecto para el territorio.

En nuestra consideración, esas funciones no han sido realizadas convenientemente ni por Galsinma ni por Aracove. Ninguno de estos dos grupos han hecho comarca, sino que ambos se han dedicado desde el primer momento de su creación a la gestión de las ayudas públicas.

El otro área en el que se visualiza este modelo empresarial tiene que ver con el mecanismo de gestión de las ayudas diseñado para Leader, pues ha conllevado un incremento en la burocratización de su acción. Tal y como se ha indicado en los capítulos precedentes, la decisión sobre la concesión o no de ayudas a proyectos de

inversión en sus comarcas está *de facto* en manos de los técnicos regionales, y no en la de los del GAL.

Inicialmente el sometimiento de la acción del grupo a la decisión del gobierno regional era sutil, pues los técnicos de la Comunidad emitían un informe de elegibilidad, positivo o negativo, acompañado de una serie de recomendaciones; ese informe no era vinculante, pero sí era orientativo. En la actualidad, el control es más directo por cuanto que el informe de los técnicos de la administración autonómica es vinculante y determina la decisión final del GAL.

En el fondo de esta problemática se halla la dependencia económica a la que se encuentran sujetos los GAL madrileños respecto de las entidades públicas financiadoras. Si estos grupos gestionasen directamente las ayudas, aunque sometiéndose a los pertinentes controles y evaluaciones sobre su acción inversora, lograrían mayor libertad de decisión y mayor proximidad a los problemas del territorio.

El modelo gerencial propuesto convirtió a los GAL en simples entidades de distribución de ayudas públicas, lo que generó expectativas económicas entre los agentes económicos y políticos mejor organizados e informados en las distintas comarcas Leader, quienes tempranamente *capturaron* la organización de estos grupos copando los principales puestos ejecutivos y de dirección.

Ese proceso de apresamiento de la red de cooperación no estuvo exento de conflictos en sus momentos iniciales, tal y como se ha descrito para los casos de Galsinma y de Aracove, hasta el extremo de que como consecuencia de ellos ninguno de los dos GAL analizados pudo disfrutar de la Fase de Adquisición de Capacidades, prevista en Leader II para formar a los técnicos y a los agentes implicados en la filosofía territorial de la iniciativa.

A medida que estos grupos políticos y económicos de presión fueron asentando su poder en la estructura interna de Galsinma y de Aracove, la ciudadanía se fue distanciando de ambos GAL, que acabaron siendo vistos en sus respectivas comarcas como entidades al servicio de intereses creados, y no como partenariados locales destinados a la construcción conjunta de un proyecto territorial común.

Es en este punto en el que consideramos que el enfoque empresarial implementado por Galsinma y por Aracove ha fracasado en su propósito de lograr un

desarrollo territorial integrado y duradero en las comarcas afectadas, porque todo lo más que ha conseguido ha sido financiar proyectos de inversión puntuales sujetos a unas líneas de subvención pre-fijadas por las administraciones públicas europea y regional.

En ningún caso se ha logrado un desarrollo global y ascendente en las comarcas de la Sierra Norte y de Las Vegas, puesto que al quedar limitada su acción al reparto de ayudas y subvenciones públicas, se convirtieron tempranamente en el objeto de deseo de los intereses políticos y económicos mejor organizados e informados de cada una de esas comarcas, que veían en el GAL la oportunidad de contar con financiación pública para materializar sus proyectos particulares, corporativos o municipales.

La ciudadanía ha quedado por tanto excluida del proceso de decisión, del reparto de ayudas y, lo que en nuestra opinión es más grave, de la posibilidad de asumir el protagonismo y la responsabilidad en el desarrollo de sus territorios.

En resumen, tras quince años de aplicación de este sistema de gestión empresarial al proceso de gobernanza del desarrollo territorial en las comarcas de la Sierra Norte y de Las Vegas, podemos concluir que éste supone una adulteración del modelo de gobernanza partenarial ideado en origen para la aplicación de la iniciativa Leader.

Se han utilizado los GAL como instrumentos para perpetuar las formas de gobierno burocráticas tradicionales y el poder de las redes clientelares pre-existentes, y no como estructuras innovadoras para la gobernanza territorial, es decir, como redes de inteligencia territorial con capacidad para movilizar, formar e implicar a los agentes más activos y creativos de los territorios implicados en su desarrollo.

La consecuencia actual de este proceso de *desustanciamiento* del modelo original ha sido el distanciamiento de la población respecto de los GAL, así como el surgimiento de redes informales de cooperación e intercambio autoorganizadas en el seno de sus sociedades civiles, puestas en marcha por los sectores más avanzados de la población de la Sierra Norte y de Las Vegas. Estas redes están dando lugar a la aparición en ambos espacios de modelos de gobernanza relacional basado en la cooperación autogestionada, aunque éstos se hallan más desarrolladas en el caso de

la primera comarca, a la que puede considerarse un territorio socialmente innovador (Estensoro y Zurbano, 2010), que en la de Las Vegas.

2 La cohesión territorial como reto compartido por GALSINMA y ARACOVE en sus respectivas comarcas

2.1.Las comarcas Leader de la Sierra Norte y de Las Vegas. Dos realidades socioinstitucionales diferenciadas según su encaje funcional en la región urbana madrileña

A lo largo de los capítulos anteriores se ha descrito la evolución social, económica e institucional reciente que han experimentado las dos comarcas objeto de estudio. En este sentido, cada una de ellas ha evolucionado siguiendo una trayectoria propia, aunque mediada por el uso diferenciado que los espacios centrales de la región urbana madrileña han hecho de ambas.

Así, la presencia del agua embalsada en la comarca de la Sierra Norte, como recurso estratégico, impulsó la puesta en marcha de una intervención pública continuada desde los años ochenta hasta la actualidad, canalizada en su mayor parte a través del PAMAM. Ese intervencionismo público se ha visto acompañado al mismo tiempo por la construcción de un armazón normativo dirigido a limitar la acción de las fuerzas del mercado sobre el territorio, en especial de las actividades urbanísticas a gran escala y de las de tipo industrial y logístico, con el objetivo de proteger el recurso hídrico.

De la conjunción de ambos procesos, inversionismo público ininterrumpido y regulación de la acción del mercado, se derivarán una serie de dinámicas sobre este territorio que van a modificar su capital social e institucional. Por un lado, la labor continuada del PAMAM, complementada con posterioridad con la de otras entidades, va a generar entre la sociedad de la Sierra Norte una sensibilidad comarcal compartida, que aunque no ha superado los localismos preexistentes, sí ha configurado una visión unitaria respecto de la comarca en base a la percepción de unos problemas que se consideran comunes a todos los municipios.

Por otro lado, los dos procesos señalados también han coadyuvado al asentamiento de nuevos grupos de población de origen urbano en la comarca, de

entre los que destacan los denominados neorrurales por su carácter proactivo desde el punto de vista social, económico, político e institucional.

La llegada de esos nuevos habitantes ha puesto en jaque a algunos grupos de la población local, que por lo general observan a los nuevos habitantes como una amenaza frente a sus instituciones tradicionales. Se han generado así situaciones de tensión social con diferente grado de intensidad a lo largo de toda la comarca, dando forma a un problema de cohesión socio-institucional cuya resolución reclama la generación de espacios de encuentro e interrelación, que permitan la progresiva construcción conjunta de un nuevo marco de valores y normas que regulen las relaciones sociales y económicas en el futuro.

En la comarca de Las Vegas, por el contrario, la inexistencia de recursos estratégicos para las áreas centrales de la región ha conllevado la ausencia de una intervención continua de los poderes públicos, y la consiguiente libertad de acción de las fuerzas del mercado, cuya actuación ha determinado en gran medida el encaje funcional de este espacio en el conjunto de la región. La actuación pública se ha limitado en esta comarca a la promoción de desarrollos urbanísticos y de áreas de desarrollo económico muy localizadas.

De este modo, la comarca de Las Vegas ha quedado dividida en dos sectores territoriales, uno occidental, que se encuentra integrado plenamente en el área metropolitana sur como espacio residencial para trabajadores metropolitanos y como área de expansión industrial y logística; y otro oriental, que hasta la fecha ha resultado menos interesante al mercado, que se comporta como un espacio de reserva de suelo en previsión de intervenciones futuras.

Ante esa situación, la sociedad que ocupa esta comarca Leader no ha desarrollado un mínimo sentimiento de pertenencia hacia la misma, por cuanto que frente a las realidades territoriales diferenciadas del occidente y del oriente comarcal, ningún organismo o institución ha desarrollado procesos que contrarresten esa dinámica divergente.

Por otro lado, la población urbana que ha ocupado mayoritariamente este espacio –sobre todo el área occidental– responde al perfil de los *commuters* o residentes pendulares, es decir, que se trata de una población que establece escasos vínculos con el territorio, al que solo contemplan como espacio de residencia. Por

tanto, el contacto de estos grupos con la población local es limitado, y cada uno de ellos hace un uso diferenciado, y de momento no conflictivo, del territorio.

No obstante, en algunos municipios de borde que limitan con el área metropolitana, fundamentalmente en Morata de Tajuña, en Perales de Tajuña, en San Martín de la Vega y en menor medida en Chinchón, se han detectado durante los últimos años procesos que se asemejan a algunos de los sucedidos en la Sierra Norte, relacionados con conflictos por el uso del suelo entre la actividad especulativa edificatoria y la recuperación y conservación de los usos agrarios tradicionales y también medioambientales. En cualquier caso, se trata de momento de situaciones extraordinariamente puntuales, muy localizadas sobre el territorio y sin capacidad de generar estructuras relacionales que superen los ámbitos locales.

A todo ello cabría añadir que, mientras que en la Sierra Norte han pervivido unas instituciones y unos modos de gestión comunal del territorio, aunque relativamente desarticuladas por el fenómeno urbano, en la comarca de Las Vegas éstas han sido históricamente débiles dada la importancia que la gran propiedad ha tenido en la zona, especialmente a raíz de las desamortizaciones del siglo XIX (Utanda, 1996). Asimismo, el mayor impacto que sobre este espacio ha tenido la expansión funcional metropolitana ha coadyuvado a la casi desaparición de las mismas en el momento actual.

De ese modo, una parte de la población neorrural asentada en la SNM se ha podido apoyar en la pervivencia de ciertos elementos de la cultura tradicional de gestión comunal para desarrollar su visión y su proyecto del territorio, mientras que la escasa población neorrural de Las Vegas apenas ha encontrado instituciones similares sobre las que asentarse, para lograr unos objetivos similares en esta parte de la región.

En definitiva, y al margen de otros desafíos, consideramos que tanto Galsinma como Aracove se hallan ante un mismo reto, esto es, superar los problemas de cohesión territorial que se producen en sus respectivas comarcas, como consecuencia de las dinámicas territoriales recientes experimentadas por cada una de ellas.

En el caso de la Sierra Norte dichos problemas se derivan del choque de dos grupos de población sociológicamente diferenciados, mientras que en la comarca de

Las Vegas tienen su origen en la inexistencia de una sentimiento de identificación de la sociedad con respecto a la unidad espacial delimitada y a un mayor impacto territorial de las dinámicas metropolitanizadoras.

2.2. La Estrategia de Desarrollo Local como herramienta de GALSINMA y de ARACOVE para la consecución de una adecuada cohesión territorial en sus comarcas

La consecución de una adecuada cohesión territorial debe ser el elemento que reconduzca las deficiencias mostradas por el modelo de gestión empresarial aplicado por Galsinma y Aracove en la gobernanza de sus respectivas comarcas hasta la fecha.

Ambos grupos disponen desde el actual periodo de programación de una poderosa herramienta para alcanzarlo: la Estrategia de Desarrollo Local (EDL). El hecho de que esa herramienta no haya sido utilizada convenientemente hasta el momento ni por Galsinma ni por Aracove, no invalida su utilidad para el objetivo propuesto.

La EDL esta concebida como un instrumento de planificación territorial participada y consensuada al servicio de los GAL, lo que implica necesariamente la apertura de estas entidades hacia los actores interesados presentes en sus respectivos territorios, más allá de si éstos son o no socios del GAL.

Sin embargo, la calidad de las EDL variará en función de la calidad del capital humano y del capital social e institucional presentes en el territorio; una calidad que va a estar determinada por la cultura política territorial y por el nivel de información y formación de que dispongan dichos capitales. Las comarcas de la Sierra Norte de Madrid y de Las Vegas constituyen dos ejemplos diferenciados en este sentido.

Los grupos de población neorrural que desde hace más de una década se asientan en la Sierra Norte han convertido a esta comarca en un espacio socialmente innovador. Estos grupos han puesto su creatividad y talento a disposición del desarrollo de una territorio con el que se sienten identificados, bien generando sus propios proyectos empresariales, bien generando redes de cooperación o bien generando espacios de ciudadanía. Sin embargo, esta actividad ha puesto de

manifiesto áreas de tensión con respecto a la población local que deben ser superadas.

Como se ha señalado, Galsinma no ha tenido ni capacidad para integrar a estos nuevos grupos de población, ni tampoco para retener a las entidades asociativas civiles tradicionales de la comarca. Por tanto, el reto futuro al que se enfrenta este grupo es la superación del modelo empresarial que ha guiado su actuación desde que fue creado, y su transformación en un entidad partenarial que anteponga la construcción social a la mera gestión técnico-económica de los distintos programas administrados.

Para ello es necesario que Galsinma se convierta en un espacio de encuentro, de mediación entre los intereses de la población neorrural y los de la población autóctona. La EDL debe ser el instrumento que propicie esa transformación de Galsinma hacia una entidad partenarial, ya que habilita la participación conjunta de neorrurales y de población autóctona en su diseño. Dicha participación debe servir para poner sobre la mesa de diálogo las visiones de uno y otro grupo sobre este territorio y sobre la forma de gestionar su desarrollo, al tiempo que para acercar posturas y para comenzar a tejer el nuevo marco socioinstitucional que regule las relaciones socioeconómicas de esta comarca en el futuro.

Asimismo, la EDL debe servir como instrumento de integración real de la Sierra Norte en las dinámicas territoriales de la región. La apuesta realizada desde la administración regional durante las últimas décadas, en torno a la creación de un sector turístico en la zona, ha fracasado. La generación de este sector turístico se ha hecho sin que exista una planificación integral del mismo, lo que ha llevado a la aparición de una amplia oferta de servicios turísticos, fundamentalmente de alojamientos, carentes de integración entre sí, así como con otros sectores presentes en la comarca, tales como la agroganadería, la artesanía, el medioambiente, etc.

En definitiva, el correcto diseño y ejecución de la EDL debe procurar la activación del conjunto del capital territorial de esta comarca, empezando por el capital social e institucional, tal y como indicábamos unas líneas más arriba, pero sin olvidar el resto, en especial el capital humano, clave para dar contenido y sentido a la estrategia diseñada.

En el caso de la comarca de Las Vegas, por el contrario, la escasa presencia de grupos de población creativos, como los existentes en la Sierra Norte, hace que este territorio presente un menor grado de evolución socioinstitucional que la comarca serrana. Además, se halla el problema añadido de que no existe entre la sociedad un sentimiento de identificación hacia la unidad espacial delimitada.

La ausencia en Las Vegas de una política inversionista como la practicada en la Sierra Norte, así como de entidades y organismos diversos que articulen dicha política sobre una misma delimitación territorial durante décadas, a excepción de Aracove, explican la ausencia de esa percepción compartida hacia el territorio.

Por eso, bajo nuestro punto de vista, el reto más importante al que ha de hacer frente Aracove en los próximos años pasa por la consecución de una cohesión social articulada alrededor de un proyecto territorial, que procure en primer lugar la puesta en valor del paisaje agrario rural heredado.

Por su carácter de bien cultural y patrimonial, este paisaje es el auténtico nexo de unión identitaria entre las sociedades que ocupan el actual territorio de las Vegas, incluso de los municipios más occidentales, donde, a pesar de los procesos de metropolización reciente, aún se conservan buena parte de esos paisajes agrarios heredados, así como del paisanaje asociado.

La activación de este paisaje, entendido como el resultado de una construcción social a lo largo del tiempo, y no solo en su dimensión estética, debe procurar:

- la *activación del capital socioinstitucional* presente en la comarca en la actualidad, así como la atracción futura de grupos de población neorrurales similares a los existentes en la Sierra Norte;
- *enlazar la perspectiva agraria* que sirvió de base para diseñar la comarca agrícola original de las Vegas, *con el enfoque rural/territorial* que promueve la iniciativa Leader;
- *generar alianzas con el mundo urbano* próximo a la comarca mediante la puesta en marcha de actividades que difundan los valores agroecológicos de la zona (creación de circuitos cortos de

comercialización; fomento de actividades educativas, formativas, etc. dirigidas al público urbano; desarrollo e integración de la oferta turística de la zona, etc.);

- *superar dos de los principales problemas estructurales a los que se enfrenta el sector agrario de la comarca: su escasa valoración social y su escasa viabilidad económica.* La superación de ambos handicaps puede suponer asimismo el rejuvenecimiento del sector, a través de la atracción de mano de obra joven formada y dispuesta a recuperar la agricultura tradicional incorporando nuevas formas de hacer;
- *crear un argumento en torno al cual poder estructurar el liderazgo de Aranjuez sobre la comarca,* por cuanto que permitiría enlazar la estrategia local de desarrollo que la ciudad ha construido alrededor de su Declaración como Paisaje Cultural Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO, con una posible estrategia de desarrollo comarcal articulada alrededor del paisaje cultural agrario heredado.

La herramienta que debe servir para poner en valor este paisaje cultural ha de ser la EDL de Aracove que, bajo nuestro punto de vista, debe ser utilizada incluso para poner las bases que sirvan en un futuro no lejano para plantear la transformación de esta comarca en el primer *Parque Agrario Periurbano* de la región.

Esta figura de protección activa del paisaje otorgaría a la comarca de Las Vegas la posibilidad de asumir el protagonismo en el desarrollo y ordenación de su propio territorio, frente al liderazgo que hasta ahora han ejercido las fuerzas del mercado. Una propuesta como ésta implica además la necesaria participación activa del capital social e institucional presente en el territorio, así como la apertura de un nuevo escenario de diálogo entre la comarca y la región, prácticamente inexistente hasta la fecha.

Como señalan Tort i Donada et al. (2010, 1392) para el caso de la huerta barcelonesa, es necesario y pertinente que desde la ordenación del territorio se plantee mantener la actividad agraria en los espacios periurbanos como un todo, es decir, no sólo considerando su dimensión productiva y la conexión con el mercado

urbano, sino también entendiendo estos espacios agrarios periurbanos como una *infraestructura de la ciudad*.

La presencia de estos espacios agrarios periurbanos incrementan la competitividad de las regiones urbanas en las que se insertan, al generar una imagen corporativa positiva de las mismas, ofreciendo así una alternativa más a las estrategias de márketing urbano y metropolitano con las que operan esas regiones a escala mundo.

Es obvio que Aracove no tiene capacidad técnica ni jurídica ni financiera para acometer este proyecto, pero entendemos que sí puede y debe tener un papel protagónico en el fomento del mismo, A través de su EDL, el GAL puede abrir, impulsar y liderar el debate en torno a este proyecto, lo que le ayudaría a reposicionarse en la gobernanza de la comarca, ofreciéndole además la posibilidad de corregir las fallas que, en cuanto a transparencia y participación ciudadana, tiene el grupo en la actualidad. Por otro lado, un proyecto de estas características ofrece a Aracove la posibilidad de liderar un proceso de reflexión territorial conjunto, que ayude asimismo a abrir el debate identitario no resuelto hasta la fecha.

En resumen, y al margen de otros desafíos, consideramos que para reconducir las deficiencias que ambos GAL han demostrado en la gobernanza de sus respectivas comarcas deben liderar sendos procesos de cohesión socio-institucional.

No obstante, somos conscientes de las dificultades que este cambio entraña, tanto por el interés de la administración regional por mantener el sistema de relaciones actual, como porque el modelo de gobernanza gerencial practicado por ambos GAL desde su origen ha institucionalizado prácticas y discursos cuya cambio implicará resistencias. Pero, dado el escaso éxito manifestado por este modelo de gestión empresarial cortoplacista, y considerando el entorno de creciente escasez financiera, creemos que es pertinente ensayar en estos territorios periurbanos otros modelos alternativos de gestión de la gobernanza y del desarrollo.

Unos modelos cuyo objetivo no sea exclusivamente el reparto entre unos pocos agentes económicos e institucionales de las ayudas y subvenciones públicas asociadas a los programas gestionados, sino que estén relacionadas en primer lugar con la construcción de nuevos escenarios socio-institucionales más perdurables y resistentes a las coyunturas económicas.

BLOQUE VI

CONCLUSIONES GENERALES

Capítulo 17: Conclusiones Generales

1. Conclusiones y reflexiones finales

El presente trabajo de investigación se ha centrado en el paradigma del Desarrollo Territorial, en concreto en el enfoque del Desarrollo Territorial Integrado y, dentro de este, en el papel de la gobernanza como mecanismo generador de innovación socioinstitucional, que, a su vez, es considerada el factor fundamental que permite la superación de situación de desequilibrio, de déficit o de bloqueos en el desarrollo de los territorios.

Tal y como hemos sostenido a lo largo de la investigación, la construcción de políticas de desarrollo territorial integrado pasa ineludiblemente por la activación en primer lugar del capital social e institucional de un territorio, es decir, por la búsqueda de formas novedosas de interconectar entre sí a los agentes de una comunidad (políticos, civiles y económicos), y a estos con otros externos pero con incidencia sobre sus espacios de vida. La gobernanza es el mecanismo encargado de este proceso de activación.

En base a esa idea fundamental, el objetivo principal de esta Tesis Doctoral era *analizar nuevas estructuras de gobernanza territorial e innovación social e institucional en espacios periurbanos*, para lo cual se ha recurrido al estudio de la iniciativa comunitaria europea de desarrollo rural Leader en la Comunidad de Madrid.

A través de esta iniciativa, hoy eje metodológico de la actual Política de Desarrollo Rural comunitaria, la Unión Europea viene ensayando nuevos modos de gobernanza del territorio rural y periurbano desde los años noventa, mediante la creación de los Grupos de Acción Local.

Estas entidades fueron concebidas como espacios en los que experimentar nuevas fórmulas de gobierno relacional del desarrollo territorial-rural en base a tres elementos:

- la existencia de un programa de inversión financiado con fondos europeos
- la delimitación de unidades territoriales subregionales –comarcas-, sobre las que aplicar dicho programa
- la participación y la cooperación de los actores políticos, económicos y civiles más proactivos presentes en esas unidades territoriales, en la gestión del citado programa financiado de desarrollo.

Por otro lado, el análisis de algunos de estos grupos en la Comunidad de Madrid ofrecía la posibilidad de estudiar el comportamiento de estas estructuras de gobernanza en territorios periurbanos, esto es, en territorios cuya base económica y social tradicional había girado alrededor de un sector y una sociedad de tipo agrario, pero que, por su proximidad a una área metropolitana en crecimiento, dicha realidad se ha visto profundamente modificada e influenciada por las dinámicas de expansión urbana que han tenido lugar a partir del último tercio del siglo XX y hasta la actualidad.

Partiendo de estas premisas teórico-conceptuales, se identificaron un conjunto de objetivos específicos, a saber:

- revisión del marco teórico sobre el que se sustenta la investigación;
- realización de estudios socioeconómicos de las dos comarcas Leader para conocer su integración en las dinámicas regionales;
- análisis de los dos GAL objeto de investigación para conocer su actividad de gestión, su trayectoria, el tipo de actores que los integran, su estructura interna y la capacidad de estos grupos de intervenir y modificar las realidades sociales, institucionales y económicas de sus comarcas de intervención. Se pretendía detectar entre otros aspectos: posibles liderazgos, bloqueos, percepción sobre el territorio y sus necesidades, cambios en las instituciones y grupos de poder tradicionales, etc.;

- detección de los principales actores e instituciones que intervienen en ambas comarcas, desde diferentes escalas, y que, sin estar incluidos en los GAL conocen su existencia y actividad. Se trataba de identificar su percepción sobre las dinámicas que afectan al territorio, su grado de identificación con la comarca Leader propuesta y su grado de conocimiento y valoración del trabajo realizado por los GAL respectivos;
- finalmente, detección de posibles redes socioinstitucionales, activas o latentes surgidas al margen de los GAL en las comarcas Leader analizadas, y análisis de su influencia sobre el desarrollo de ambas.

Para alcanzar con éxito este conjunto de objetivos se estructuró el trabajo de investigación en tres grandes etapas. Una primera abarcó la dimensión metodológica que, con un carácter dinámico, ha permitido el establecimiento de unos objetivos; el diseño de unas fases de investigación; la aproximación a un marco teórico adecuado a los objetivos planteados; y el diseño del trabajo empírico.

En una segunda etapa se ha llevado a cabo el planteamiento del marco teórico que sostiene esta investigación, relativa al papel de la gobernanza y de la innovación socioinstitucional en los procesos del desarrollo territorial integrado.

Finalmente, la tercera etapa se ha centrado en el trabajo empírico, esto es, en la contrastación del marco teórico con la realidad de cada uno de los dos territorios analizados. Para ello, se han llevado a cabo un total de 63 entrevistas de tipo *focalizada*, de las cuales 31 corresponden a la Sierra Norte; 30 a la comarca de Las Vegas; y 2 a instituciones regionales que operan en ambos territorios. Las entrevistas realizadas en ambas comarcas han sido hechas a actores institucionales, económicos y sociales que operan en ambos territorios, tanto dentro como fuera de los GAL.

En concreto, en el caso de la Sierra Norte, de las 31 entrevistas elaboradas 17 pertenecen a “socios” y 14 a “no socios”; mientras que en la comarca de Las Vegas, de las 30 realizadas 20 han sido hechas a “socios” y 10 a “no socios”. A partir de este trabajo de campo se han contrastado la hipótesis de partida y se han realizado propuestas para superar las carencias observadas en los dos GAL como espacios de gobernanza territorial.

En este sentido, la hipótesis general que ha orientado la investigación plantea que *los GAL y las comarcas Leader pueden servir como ámbitos de gobernanza territorial para la innovación socioinstitucional en espacios periurbanos de la región funcional madrileña.*

De este modo, el trabajo de campo ha verificado la hipótesis de partida, en la medida en que se ha comprobado que los GAL, por su estructura interna y por su encaje en la arquitectura institucional multinivel que conlleva la aplicación de la iniciativa comunitaria Leader, posibilitan por un lado la participación de actores locales, independientemente de su naturaleza –públicos, privados y civiles–, en la construcción de territorio y en la toma de decisiones relativas al diseño e implementación de un modelo de desarrollo para el mismo; mientras que por otro, disponen de cauces de diálogo con las estructuras de gobierno localizados en los niveles superiores, especialmente con respecto a la escala regional.

No obstante, a través del trabajo de investigación se han detectado limitaciones importantes en la estructura interna y en la arquitectura de gobernanza multinivel que constituyen y en la que participan los GAL, limitaciones que han impedido la adecuada implementación de una gobernanza territorial tanto en la comarca de la Sierra Norte como en la comarca de Las Vegas.

Limitaciones de los GAL como estructuras de gobernanza para la innovación social en espacios periurbanos

El trabajo de campo ha permitido detectar la aplicación de un modelo de gestión de la gobernanza de tipo gerencial en los dos GAL analizados. Un modelo de gobernanza que ha sido impulsado por el gobierno regional desde la aparición de ambos grupos a mediados de los años noventa, y sobre el que se ha profundizado durante la última década como consecuencia de una mayor incidencia de la ideología neoliberal en la orientación de las políticas y de los modos de hacer del gobierno regional.

De esta manera, se pone de relieve la importancia de las orientaciones político-ideológicas dominantes en las administraciones públicas, aunque tengan un carácter temporal, en la construcción de procesos y estructuras de gobernanza en las

regiones funcionales urbanas, y por tanto en la construcción y rumbo que tomen los partenariados urbano-rurales.

El modelo de gobernanza empresarial indicado fue diseñado por un equipo universitario de expertos agrónomos, cuya influencia en los momentos iniciales de la iniciativa Leader en la Comunidad de Madrid fue notoria, de tal forma que por un lado imprimieron una visión agrarista a esta iniciativa de desarrollo rural, y por otro coparon la gerencia de los primeros GAL madrileños con personas vinculadas a este equipo.

Por otra parte, ese modelo ha sido aplicado sobre dos espacios periurbanos cuya transformación social y económica ha sido muy intensa durante las últimas décadas, como consecuencia de su inserción en la región funcional madrileña. Esto ha favorecido, entre otros procesos, el asentamiento de nuevos grupos de población cuyo origen mayoritario se halla en las áreas centrales de la región, aunque también se ha producido un incremento significativo de la población inmigrante extranjera, sobre todo en la comarca de Las Vegas.

La llegada de estos grupos, pero especialmente la de la población intrarregional, supone el factor de alteración más importante respecto al capital social e institucional tradicional de ambas comarcas. No obstante, como se ha señalado a lo largo de la investigación, esta nueva población de origen urbano ha tenido un perfil diferente en la Sierra Norte que en la comarca de Las Vegas, de tal forma que en esta última responde más al arquetipo de los denominados residentes pendulares, mientras que en la primera han adquirido relevancia el grupo de los denominados neorrurales.

El impacto de ambos grupos sobre la gobernanza del territorio ha sido distinta, ya que mientras los neorrurales tienen vocación de intervenir y participar activamente en la vida económica, política y social del territorio de acogida mediante la generación de redes autogestionadas de cooperación horizontal, los residentes pendulares desarrollan pocos vínculos con un territorio al que solo observan como lugar de descanso y residencia. De este modo, su diferente grado de implicación ha conllevado distintos grados de confrontación con la población local autóctona, siendo mayor en la Sierra Norte que en Las Vegas.

Por otro lado, la existencia del agua en la comarca de la Sierra Norte, como recurso estratégico para las zonas centrales de la región, impulsó una importante

intervención pública sobre este territorio desde los años ochenta, cuyo máximo exponente ha sido el Patronato Madrileño de Áreas de Montaña (PAMAM) hasta su desaparición en 2010. Como se ha indicado, junto a este organismo regional han ido tomando forma un conjunto de agentes territoriales, fundamentalmente de origen público, que han canalizado hacia la Sierra Norte un volumen muy importante de inversiones y de financiación pública. Dicha financiación se ha utilizado mayoritariamente para transformar este territorio en un espacio turístico destinado a los habitantes de la metrópoli, que pivota alrededor de la presencia del agua y de un entorno medioambiental de gran calidad.

Mientras, en la comarca de Las Vegas, aun a pesar de que los indicadores socioeconómicos señalan un retraso significativo de este territorio con respecto al resto de la región, fundamentalmente su sector territorial oriental, solamente ha contado con la intervención del GAL Aracove, además de algunas pequeñas mancomunidades dedicadas a la prestación de servicios municipales de manera compartida. Desde el punto de vista regional, este territorio es observado como un espacio de reserva para futuros desarrollos de tipo industrial, logístico y residencial, en especial en torno al eje viario de la autovía A-3 Madrid-Valencia.

No obstante, durante los últimos años han comenzado a tomar forma diversas iniciativas procedentes de sectores económicos y civiles de la comarca que se organizan al margen del GAL, con la intención de suplir las carencias existentes en el territorio como consecuencia de la inacción pública. En cualquier caso, se trata aún de iniciativas con una incidencia limitada sobre el territorio y con poca capacidad para generar estructuras relacionales de cierta entidad.

El modelo de gobernanza gerencial aplicado por Galsinma en la Sierra Norte y por Aracove en Las Vegas ha tenido que enfrentarse así a contextos territoriales diferentes, más complejo en el primer caso que en el segundo. Sin embargo, mediante el trabajo de campo realizado se ha podido verificar que los resultados obtenidos en ambos territorios han sido similares, ya que en ningún caso han conseguido integrar y activar a todos los actores que conforman sus respectivos capitales socio-institucionales, así como tampoco han logrado constituirse en entidades con capacidad para intervenir y modificar las realidades socio-económicas de sus respectivas comarcas periurbanas.

En este sentido, el papel que ambos grupos han asumido en cada uno de sus territorios es el de un organismo vinculado de alguna manera a la administración regional, cuyo función es el reparto de ayudas y subvenciones públicas entre un grupo reducido de actores vinculados principalmente con la administración local y con entidades privadas dedicadas a actividades agropecuarias y al turismo.

Partiendo de los resultados obtenidos durante la investigación extraemos a continuación las siguientes conclusiones generales, relacionadas con la aplicación del modelo gobernanza gerencial en el funcionamiento de dos GAL sobre sendos espacios periurbanos:

1. La aplicación de un modelo empresarial de gobernanza conlleva el predominio de la dimensión económica del desarrollo territorial frente a otras dimensiones como la socioinstitucional, la humana, o la medioambiental. Esto supone que la dinamización sociocultural de las comarcas no es un asunto prioritario, e incluso suele ser menospreciado, al entender que supone una pérdida de recursos económicos.
2. El predominio de la dimensión económica conlleva asimismo la captura de la red de cooperación por parte de los actores locales mejor organizados y con mayor poder de influencia y decisión, ya sean estos de carácter público o privado. Incluso se han detectado coaliciones entre estos agentes influyentes para copar el funcionamiento de los GAL
3. La captura de la red convierte a los GAL en un modelo de *gobernanza elitista* cuyas consecuencias principales son:
 - i. En primer lugar se limita o dificulta el acceso y/o la participación en la toma de decisiones de actores territoriales que puedan cuestionar o hacer peligrar las estructuras creadas. Se constatan mecanismos que van desde la desincentivación de la participación hasta la ocupación de los principales puestos de dirección de los GAL, pasando por una sutil resistencia a la ampliación de los grupos o por el

- direccionamiento de las inversiones hacia determinados proyectos en detrimento de otros.
- ii. En segundo lugar, los GAL acaban por reproducir las redes clientelares y de poder existentes en los territorios, lo que genera movimientos de rechazo y suspicacia por parte de otros actores territoriales no presentes en estos grupos.
 - iii. En tercer lugar, no existen mecanismos de rendición de cuentas fiables que permitan algún tipo de sanción frente a comportamientos inadecuados por parte de los actores más influyentes, ya que la red está controlada por ellos.
 - iv. En cuarto lugar, y como consecuencia de las anteriormente mencionadas, los GAL no tienen capacidad para integrar e integrarse a/en otras redes de agentes presentes en los territorios. Se ha detectado un importante rechazo por parte de esas redes alternativas al identificar a los GAL con las estructuras del poder preexistente, y con un funcionamiento interno poco participativo y opaco.
4. La aplicación del modelo de gobernanza gerencial suscita dudas sobre el futuro de los GAL, en el supuesto de que la financiación pública se reduzca o desaparezca. Los GAL aparecen así como estructuras coyunturales creada para aprovechar la oportunidad de financiación que suponen los fondos europeos vinculados a la iniciativa Leader. Los GAL dominados por la visión gerencial se convierten en un ejemplo de *gobernanza de proyecto*.
5. La gerencia técnica adquiere un peso significativo en la vida interna de los GAL y en la dirección que toma la estrategia de desarrollo implementada. Estos equipos dominan los procedimientos técnicos, la burocracia y además suelen gozar de relativa estabilidad en el empleo, por lo que adquieren un conocimiento elevado de los socios que conforman el grupo, así como de los mecanismos de funcionamiento internos. Esto los convierte en referencia para los socios del grupo y

les otorga una influencia en el proceso de decisión que supera su labor técnica.

Por otra parte, se han observado comportamientos conniventes de estos equipos técnicos con respecto a los grupos con mayor poder sobre la red de cooperación.

6. Si, como sucede en los dos GAL analizados, el enfoque gerencialista viene inducido desde la administración pública regional, como consecuencia de una orientación político-ideológica dominante, aunque coyuntural, esto supone el sometimiento de la acción del grupo respecto a ésta, ya que pasan a ser considerados socios colaboradores, es decir, se transforman en *agencias* bajo la órbita de la administración, que actúa como *principal* tutelando de manera indirecta el funcionamiento y la acción de los GAL mediante la concesión, o no, de la gestión de programas financiados que permiten su supervivencia económica, sobre todo la del equipo de gerencia técnica. Los GAL acaban así convirtiéndose en entidades destinadas a la distribución de ayudas públicas y no en agentes de desarrollo territorial integrado.

En definitiva, consideramos que los GAL constituyen estructuras adecuadas para la aplicación de una gobernanza con capacidad de activar el capital socioinstitucional en sus comarcas periurbanas, si bien, bajo nuestro punto de vista, el modelo de gestión de la gobernanza aplicado al funcionamiento de estas estructuras va a determinar su mayor o menor grado de éxito.

De esta manera, y dado que la iniciativa comunitaria Leader, y dentro de esta los GAL, ha sido concebida desde su origen bajo un enfoque territorialista multinivel, entendemos que el modelo de gobernanza que se ha de aplicar para que estas entidades puedan llevar a cabo un desarrollo territorial integrado, debe estar en sintonía con ese enfoque del desarrollo. Por lo tanto, el modelo de gobernanza que debe prevalecer en el funcionamiento de los GAL es el de la gobernanza territorial.

Como se ha constatado a través de la investigación realizada, la aplicación de un modelo de gobernanza no adecuado ni teórica ni ideológicamente con los

preceptos del desarrollo territorial que sostienen a estos grupos, ha hecho que su labor se vea mermada. La anteposición de la dimensión económica del desarrollo, frente a la dimensión socioinstitucional, así como del enfoque sectorial frente al estratégico-territorial, han desvirtuado el papel que tanto Galsinma como Aracove debían haber jugado como catalizadores de un desarrollo territorial integrado en sus comarcas, a través de su transformación en una red de cooperación e inteligencia territoriales con capacidad para integrar e integrarse a/en las principales redes de actores con incidencia sobre su territorio.

Propuestas para la construcción de estructuras de gobernanza territorial en espacios periurbanos a partir de los Estudios de Caso realizados

Las conclusiones a las que se llegó en el Proyecto Coordinado de Investigación del cual emana la presente Tesis Doctoral, subrayaban como factores limitantes para el surgimiento de nuevas formas de gobernanza del territorio en España, tanto la ausencia de una cultura como de un liderazgo políticos que permitiesen superar los problemas de coordinación y de cooperación vertical y horizontal, formal e informal, detectados a través de los diferentes estudios de caso que se acometieron por parte del equipo de investigadores (Romero, 2005; Romero y Farinós, 2006).

Hemos de concluir que, pasado más de un lustro de aquellos resultados, las dos comarcas investigadas en esta Tesis Doctoral y sus respectivos GAL continúan evidenciando los mismos problemas. Esto es especialmente llamativo por cuanto que la iniciativa Leader estaba diseñada teóricamente para generar nuevas formas de gobernar el territorio más abiertas, más participadas y más deliberativas, en definitiva más democráticas.

Sin embargo, tal y como el trabajo de investigación ha demostrado, los dos GAL analizados están en manos de los intereses público-privados mejor organizados y con mayor capacidad de influencia en sus respectivos territorios, fundamentalmente porque desde su origen esta iniciativa ha sido observada sobre todo como una fuente para financiar proyectos locales de tipo productivo o municipal, más que como un estrategia de desarrollo comarcal integrado. En

definitiva, la visión económica de la iniciativa ha prevalecido frente a su dimensión socio-territorial

En este sentido, una de las preguntas iniciales que se planteaban en el origen de la presente investigación era relativa a la capacidad de los GAL, más allá de su propia existencia, de impulsar una nueva cultura del territorio basada en la sustitución de la burocracia unidireccional en la toma de decisiones, por mecanismos de diálogo y consenso apoyados por un lado en la cooperación entre actores locales, y por otro en la coordinación con las escalas de gobierno superiores.

Sin embargo, por las causas arriba señaladas, en las dos zonas de estudio esto no ha sucedido, por lo que la respuesta a la pregunta que planteábamos al iniciar el presente trabajo de investigación debe ser negativa, es decir, que los GAL no han sido capaces de generar una nueva cultura del territorio, al menos bajo la aplicación de un modelo de gobernanza gerencialista, que ha sometido la acción de los grupos a la tutela del gobierno regional, y ha dirigido su funcionamiento interno hacia el control de unos pocos actores territoriales

Esta desviación respecto a lo que debía ser y hacer un GAL es particularmente inquietante en el caso de estas dos comarcas, dado su carácter periurbano. Como se ha señalado en sucesivas ocasiones a lo largo de la investigación, este tipo de espacios, por su proximidad a grandes centros urbanos, se hallan sometidos a intensas y complejas dinámicas sociales, institucionales y económicas que tienden a modificar las estructuras preexistentes.

Dichas dinámicas son visibles en las dos comarcas de estudio. En la Sierra Norte han conllevado tanto una profunda modificación de su base económica, como la creación de un escenario de conflicto socioinstitucional con el asentamiento de una población neorrural que, aunque intenta integrarse con la sociedad autóctona, es portadora de sus propios valores e intereses, no siempre coincidentes con el marco institucional previo.

Por su parte en la comarca de Las Vegas, el conflicto socioinstitucional no se ha producido de momento por la menor implicación de la nueva población con respecto al desarrollo del territorio, en cambio sí se observa una incidencia más directa de la metrópoli a través de la absorción de sus tres municipios occidentales, los más poblados y dinámicos, al área metropolitana sur; y a través también de la

fuerte dependencia del resto del territorio respecto de las áreas centrales en cuanto a servicios y equipamientos; y finalmente, a través del impacto de los usos y funciones urbanos sobre la desarticulación de las débiles instituciones y modos de gestión tradicionales del territorio.

En base a los dos casos concretos analizados consideramos necesario proponer una modificación en la forma en la que los GAL, o cualquier otra estructura de gobernanza que pueda asemejarse a ésta, han sido observados y utilizados hasta la fecha. En ese sentido, concebimos a los GAL, y a la iniciativa Leader en su conjunto, como una situación intermedia, de transición entre el anterior modelo burocrático de gobierno y el empoderamiento del territorio, ideal al que debe aspirar toda sociedad local para hacerse responsable de su propio desarrollo.

El ejemplo de la población neorrural en la Sierra Norte de Madrid ilustra, para el caso de los territorios socialmente más avanzados, la necesidad de pasar de una *cooperación inducida e incentivada desde arriba* (Romero, 2005), como lo son los GAL, a una cooperación construida, impulsada y liderada desde la propia sociedad local.

Ambas estructuras no son excluyentes, de hecho consideramos altamente positivo la coexistencia e interrelación de las dos en los espacios periurbanos. Así, mientras las redes informales tienen mayor flexibilidad y capacidad para interpretar qué sucede en el territorio y para proponer soluciones en base a la activación de los recursos específicos, estructuras como los GAL permiten, siempre y cuando su funcionamiento sea el adecuado, plantear el encaje de este tipo de espacios en las dinámicas regionales. La presencia de las administraciones locales dentro de estos grupos debería facilitar el diálogo local-regional.

No obstante, el trabajo de investigación ha demostrado lo lejos que se halla esa situación ideal, de tal forma que, a partir de los resultados obtenidos, consideramos necesario que se introduzcan cambios en el funcionamiento y estructura de los GAL, así como en la arquitectura institucional que evalúa sus resultados. A saber:

- *sustitución del órgano de gerencia por un área técnica y de coordinación formada por equipos multidisciplinares.* Así, una parte de estos equipos

continuaría haciendo lo que han hecho hasta ahora las gerencias técnicas, es decir, tareas de administración y gestión de programas, mientras que otra parte del equipo trabajaría el territorio dinamizándolo, detectando necesidades y conectando al grupo con otras redes existentes en el mismo;

- *superación de la falta de cultura de cooperación territorial entre los socios de los GAL*, en especial entre los socios políticos. Para ello, deberían imponerse procesos de formación continua y actividades de intercambio de experiencias con otros GAL y con otros territorios. Entendemos además que, en el caso de estos actores políticos, esa formación no debería ceñirse exclusivamente a los electos presentes en los GAL, sino a todos los electos presentes en el territorio, ocupen o no los gobiernos municipales. De esta forma se evitarían situaciones de desconocimiento cuando los cargos políticos sean renovados y accedan a los GAL nuevos gobernantes sin saber siquiera qué es y qué hace un entidad como ésta;
- *aumentar el grado de democracia interna dentro de los GAL*, en especial en relación a los actores privados. En este sentido, consideramos que la división de estos últimos según grandes categorías los debilita frente al poder público y frente a actores económicos mejor organizados. Creemos que la separación entre socios debería limitarse a “Públicos” y “Privados”, y que dentro de estos dos grandes grupos se elijan a sus representantes en conjunto, sin distinciones ni categorizaciones;
- *cambiar el modelo de financiación de los GAL*, regulando normativamente la gestión directa de los fondos asociados a los programas europeos, en especial de Leader, por parte de los propios grupos, sin menoscabo de que existan los necesarios procedimientos de evaluación y control. Sería deseable la extensión de este modelo de gestión directa hacia los programas y fondos de otras instancias de gobierno;
- *modificar los criterios de evaluación europeos sobre los resultados obtenidos con Leader*. Hasta la fecha prevalecen métodos cuantitativos que evalúan la financiación gestionada, el número de proyectos realizados, etc. Sin embargo, el trabajo de campo ha demostrado que estos criterios son insuficientes para

medir el éxito o el fracaso de esta iniciativa en cuanto al desarrollo de los territorios.

Cuestiones cualitativas relacionadas con la inserción de los GAL en el tejido relacional de los territorios; con la posible captura del grupo por determinados intereses; con el grado de participación de la sociedad local en los GAL y en la elaboración de las Estrategias de Desarrollo; con la percepción y aceptación de la sociedad respecto a estas entidades; así como con el papel jugado por las administraciones regionales como elementos de transformación o de bloqueo, no son contemplados convenientemente a la hora de evaluar el impacto real de la iniciativa sobre el desarrollo de las comarcas.

La Unión Europea debería tener el mismo grado de exigencia respecto al funcionamiento interno de los GAL, que el que demuestra con la gestión de los recursos económicos. No sólo debería evitar el mal uso del dinero público, sino también el de los GAL, por cuanto que son las estructuras encargadas de gestionar ese dinero público para fomentar un desarrollo territorial integrado en determinadas comarcas.

En definitiva, la Unión Europea no sólo debe contemplar mecanismos que controlen la asunción de responsabilidades económicas, sino también de otro tipo cuando se observe que estos grupo han sido capturados por determinadas agentes; que se bloquea o limita la participación de la sociedad civil; que se restringe la capacidad de decisión de los GAL sobre el destino de los fondos Leader; etc.

En conclusión...

Más allá de los cambios propuestos en relación a los GAL, consideramos que la adecuada gobernanza de los espacios periurbanos requiere de un elemento clave: la presencia sobre el territorio de una clase creativa que cuestione los marcos institucionales previos, para hacerlos avanzar hacia una nueva configuración más ajustada a los complejos retos a los que han de hacer frente estos espacios.

La Tesis Doctoral ha evidenciado la importancia de estos grupos. Su presencia en la Sierra Norte está tensionando en la actualidad al GAL que, como espacio de gobernanza, se halla desbordado por una realidad social que se auto-organiza, que actúa con éxito al margen de las organizaciones formales y que busca formas innovadoras de gestión sostenible del territorio, a partir de la recuperación y actualización de la cultura de lo común, característica de la sociedad agraoganadera previa.

Desde su creación, Galsinma se ha preocupado ante todo por derivar recursos públicos hacia el sector privado, con la esperanza de que éste tuviese capacidad de generar empleo y a través suya desarrollo. Y mientras Galsinma se afanaba por ser eficiente en la gestión de los recursos económicos, la sociedad de la Sierra Norte se movía y se transformaba sin que el GAL prestase la debida atención a un fenómeno que hoy es incapaz de aprehender. Por eso, en el capítulo dedicado a su estudio se propuso un profundo cambio en los liderazgos internos del grupo y en su acción y objetivos, que debían centrarse en adelante en actuar como un espacio de mediación y de cohesión entre la población autóctona y la neorrural.

La comarca de Las Vegas es el polo opuesto. La ausencia o escaso volumen de estas clases creativas y la desarticulación de las débiles instituciones tradicionales de gestión comunal han limitado las posibilidades de desarrollo comarcal. Sin embargo, ante un escenario distinto Aracove ha actuado de la misma manera que Galsinma en la Sierra Norte, es decir, su preocupación principal también ha girado en torno a la captación de recursos públicos para derivarlos eficientemente hacia el sector privado, obviando así su papel como agente dinamizador del territorio.

De esta manera, Aracove tampoco ha sido capaz de construir un proyecto de territorio que atraiga y cohesione a todos los actores económica y socialmente más dinámicos y creativos de su comarca o de otras partes de la región.

La propuesta realizada en el capítulo correspondiente referida a la declaración de la comarca como Parque Agrario Periurbano va en este sentido, por cuanto que se pretende generar el argumento entorno al cual el GAL pueda activar a los agentes locales, e incluso atraer hacia el territorio a actores externos que respondan al perfil de las clases creativas, tal y como se consiguió involuntariamente en la Sierra Norte a través de la labor inversora del Patronato de Montaña.

Se puede afirmar así que, ante dos territorios periurbanos económica, social e institucionalmente diferenciados, la aplicación de un mismo modelo de gobernanza empresarial por parte de sus respectivos GAL ha producido idénticos resultados, esto es:

- *la incapacidad para generar procesos de innovación social e institucional:* ninguno de los dos grupos de acción local analizados ha actuado como un generador de inteligencia territorial, por cuanto que no han sabido o no han podido crear y liderar redes inclusivas de relaciones entre los distintos tipos de actores presentes en sus comarcas de intervención. A través de esas redes, tanto Galsinma como Aracove deberían haber impulsado la construcción de un proyecto compartido de territorio con el que sus sociedades se identificasen.

En otras palabras, ninguno de los dos grupos de acción local ha sabido o ha podido actuar como entidades de dinamización sociocultural destinadas a crear territorio, esto es, a construir un *proyecto de sociedad* (Observatorio Europeo Leader, 1997c, 13) en base al empoderamiento de sus actores civiles, políticos y económicos.

Asimismo, y una vez construido el proyecto común de territorio, deberían haber impulsado el diseño e implementación de un modelo compartido de desarrollo para sus comarcas de referencia, a través del cual las sociedades locales podrían haber protagonizado e influido el encaje de las mismas dentro de la región funcional madrileña.

- *la reducción de los GAL a meras oficinas técnicas destinadas al reparto de ayudas públicas.* Este punto está estrechamente relacionado con el anterior, puesto que a pesar de haber gestionado importantes cantidades de fondos públicos, ni Galsinma ni Aracove han protagonizado y liderado el reposicionamiento funcional de sus respectivas comarcas en el seno de la región urbana madrileña.

Esto ha sido así porque, a través del modelo gerencial de la gobernanza implementado por ambos grupos, estas entidades se han convertido en oficinas que, con la aprobación de la administración regional, distribuyen

fondos públicos entre un número muy reducido de actores locales, preferentemente de tipo económico y político.

De esta manera, los grupos de acción local han pasado a estar controlados por coaliciones de actores público-privados (estado-mercado) en la escala local, y sometidos a la tutela del gobierno regional de turno.

Esa captura de la red de cooperación es la causa que explica la ineficiencia del modelo de gestión empresarial de la gobernanza, por cuanto que al derivar la financiación procedente de los programas públicos hacia un grupo determinado de beneficiarios, el impacto de la misma sobre el territorio es limitado, puntual y se halla espacialmente muy localizado, de tal forma que su incidencia sobre el desarrollo global e integrado del territorio es escasa.

- *la dependencia de los GAL respecto de la administración regional:* GALSINMA y ARACOVE han manifestado una fuerte dependencia de la financiación pública, en especial de la financiación europea y regional. Esto ha sometido su acción a un creciente proceso de burocratización que está limitando una de sus principales características: la proximidad al territorio.

Además, la burocratización está ahondando la dependencia de estos GAL con respecto a la administración regional, ya que es en este nivel de gobierno donde se halla la capacidad de decidir en última instancia qué GAL se van a beneficiar de los programas de inversión regionales y europeos, programas que permiten su supervivencia. De este modo, los dos GAL han quedado sometidos progresivamente a la tutela de los sucesivos gobiernos regionales.

- *la infrautilización de las potencialidades que ofrece el método Leader para implantar modelos de gobernanza multinivel:* la aplicación del modelo gerencial de la gobernanza ha evidenciado la falta de imaginación y de destreza por parte de las autoridades públicas regionales y locales, para concebir a Leader y a los GAL como mecanismos “*capaces de abordar de forma satisfactoria los evidentes desajustes existentes entre estructuras administrativas pensadas para resolver problemas del siglo XIX, y las dinámicas territoriales de la segunda década del siglo XXI*” (Romero y Farinós, 2011).

Las autoridades públicas no han tenido ni la capacidad ni la voluntad necesarias para concebir a los GAL y al método Leader como herramientas experimentales, a través de las cuales ensayar nuevas fórmulas de gobierno relacional basadas en el establecimiento de cauces de diálogo entre las *estructuras de gobierno regional* y las *estructuras de gobernanza local*, a partir de criterios de igualdad y no, como ha sucedido hasta ahora, a partir de criterios de autoridad y de jerarquía.

En cualquier caso, cabe indicar que, según investigaciones recientes (Kull, 2009; Rizzo, 2009), ésta no es una situación específica del caso madrileño, sino que también se produce en otros países europeos con una estructura político-administrativa de tipo regional o federal similar a la española.

Frente a ellos se situarían los Estados de tipo unitario, en los que el nivel estatal de gobierno ha mostrado una actitud menos reticente a la delegación de funciones y al empoderamiento de las estructuras de gobernanza local. En cualquier caso, estas investigaciones también hacen referencia a la importancia que, en los procesos de empoderamiento de dichas estructuras, tiene la pervivencia de potentes instituciones tradicionales de cooperación comunal en la escala local, frente a territorios en los que esas instituciones son más débiles o inexistentes.

En definitiva, la metodología Leader, a través de los GAL principalmente, lleva más de dos décadas ofreciendo a los territorios rurales y periurbanos la posibilidad de abrir un camino inducido e incentivado desde la administración europea, hacia la creación de fórmulas de buen gobierno basadas en el empoderamiento real de sus sociedades.

Sin embargo, tal y como ha puesto de manifiesto la presente investigación, este instrumento no puede ofrecer todo su potencial:

- cuando los territorios adolecen de una tradición y de una cultura política basada en la cooperación, que por un lado fomente actitudes dirigidas hacia el bien común, y por otro reduzca y penalice las actitudes individualistas y egoístas

- cuando los territorios carecen de una sociedad civil proactiva y creativa decidida a tomar las riendas de su propio desarrollo y a cambiar los marcos socio-institucionales previos, construyendo otros nuevos que orienten y regulen su acción en el futuro;
- cuando los GAL implementan modelos de gestión de la gobernanza inadecuados para superar los déficits arriba indicados. La Tesis Doctoral ha demostrado la **ineficacia e ineficiencia del modelo empresarial de la gobernanza** para lograr que los GAL:
 - integren a los **agentes más dinámicos** de sus territorios
 - logren el **desarrollo global e integrado** de sus comarcas
 - protagonicen la **inserción funcional** de sus respectivos territorios periurbanos en las dinámicas propias de regiones urbanas como la madrileña.
 - generen **una nueva cultura territorial** basada en:
 - la transformación de los GAL en *redes inclusivas de cooperación*
 - la transformación de los GAL en *redes de inteligencia territorial*, a través de las cuales llevar a cabo el diseño conjunto de un modelo de desarrollo para el territorio compartido
 - el fomento de una *gobernanza multinivel*, que facilite el diálogo entre las estructuras de gobierno regional y de gobernanza local a partir de criterios de igualdad y no a partir de criterios de autoridad y de jerarquía.

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía

ABAD ARAGÓN, L. D. (2005): *Estrategias de Cooperación y Desarrollo Sostenible en la Comunidad de Madrid. Su implementación en la comarca Sierra Norte*. Trabajo Predoctoral inédito

ABAD ARAGÓN, L. D. (2008): “El agua del río Lozoya: entre el abastecimiento estratégico y la funcionalidad turística en la Comunidad de Madrid”, en Troitiño Vinuesa, M. A., García Marchante, J. S. y García Hernández, M. (coords.): *Destinos turísticos: viejos problemas, ¿nuevas soluciones? X Coloquio de Geografía del Turismo, Ocio y Recreación*. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Colección Estudios, nº 121, Cuenca

ABAD, L. D. y PRADA TRIGO, J. (2010): “Patrimonio minero-industrial, gobernanza y desarrollo territorial. El caso de Langreo (Asturias)” en *De Re Metallica*, nº 15, p. 1-11

AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE (2008): *Expansión urbana descontrolada en Europa. Un desafío olvidado*. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid

AGUADO BONET, A. (1991): “La Sierra Norte: un intento de gestión integrada del territorio”, en *Revista Alfoz. Madrid, Territorio, Economía y Sociedad. Madrid, Territorio, Economía y Sociedad*, nº 83, pp. 27-32

ALARIOS TRIGUEROS, M. (2001): “Las políticas de planificación y de desarrollo de los espacios rurales”; en García Pascual, F. (coord.): *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*; MAPA. Serie Estudios, nº 146, Madrid.

ALBERDI, J. C. ET AL. (2010): *Carta de la agricultura periurbana para la preservación, la ordenación, el desarrollo y la gestión de los espacios agrarios periurbanos*. Disponible en: <http://www.fedenatur.org/docs/docs/532.pdf>

ALBERTI, G. (2000): “Desarrollo rural, instituciones y procesos de cambio institucional”; en Carmagnani, M. y Gordillo de Anda, G. (coord.): *Desarrollo*

social y cambios productivos en el mundo rural europeo contemporáneo, Fondo de Cultura Económica, México

ALBERTOS PUEBLA, J. M. (2002): “Cultura, Innovación y Desarrollo Local”. En *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 34, pp. 229-244. Disponible en: <http://age.ieg.csic.es/boletin/34/3416.pdf>

ALBERTOS PUEBLA, J. M., CARAVACA BARROSO, I., MÉNDEZ GUTIÉRREZ DEL VALLE, R. y SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, J. L. (2004): “Desarrollo territorial y procesos de innovación socioeconómica en sistemas productivos locales”; en Sánchez, J. L., Aparicio, J. y Alonso, J. L. (coords.): *Recursos territoriales y geografía de la innovación industrial en España*. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, pp. 15-60

ALBURQUERQUE, F. (2004): *El enfoque del Desarrollo Económico Local*; Organización internacional del Trabajo. Serie: Desarrollo Económico Local y Empleabilidad, Buenos Aires

ALDHUY, J. (2009): “Au-delà du territoire, la territorialité?”. Disponible en: http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/27/86/69/PDF/Aldhuy_2008_Au_dela_T_Tlt.pdf

ALIER GÁNDARAS, J. L., DE LOS RÍOS CARMENADO, I., DÍAZ PUENTE, J. M., YAGÜE BLANCO, J. L. (2001): “La iniciativa comunitaria LEADER: las claves del éxito en la gestión de proyectos de desarrollo”. Comunicación presentada en el *XVII Congreso Nacional de Ingeniería de Proyectos*, organizado por la Asociación Española de Ingeniería de Proyectos en Murcia entre los días 19 y 21 de septiembre. Disponible en: <http://www.unizar.es/aeipro/finder/ORGANIZACION%20Y%20DIRECCION/DG01.htm>

ALIER GÁNDARAS, J. L., ET AL. (2002): “La planificación del desarrollo en la iniciativa Leader Plus: Innovación en diversas regiones”. En De los Ríos Carmenado, I (coord.): *Innovación para el desarrollo rural: la iniciativa Leader como laboratorio de aprendizaje*. Comunidad de Madrid, pp. 107-138.

AMARILLO DOBLADO, F. (2005): “El Reglamento de Desarrollo Rural. En la encrucijada europea”; en *Actualidad Leader. Revista de Desarrollo Rural*, nº 28, pp. 11-13

- AMIN, A. (2005): “Regiones sin fronteras: hacia una nueva política del lugar”, en *Ekonomiaz*, nº 58, pp.76-95
- AMIN, A. y ROBINS, K. (1994): “El retorno de las economías regionales. Geografía mítica de la acumulación flexible”, en Benko, G. y Lipietz, A. (eds.): *Las regiones que ganan*, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia
- AMIN, A. y THRIFT, N. (1994): “Living in the global”, en Amin, A. y Thrift, N (ed.): *Globalization, Institutions, and regional development in Europe*, Oxford University Press
- ANDREU, J. (2012): “¿Esto es todo, amigos?”. Artículo de prensa aparecido en el Diario *El País*, el 6 de abril de 2012, en la Sección: Madrid. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/04/06/madrid/1333667523_928097.html
- ANGELET CLADELLAS, J. (2000): “La descentralización del empleo y de la residencia en las áreas metropolitanas de Barcelona y Madrid. Efectos sobre la movilidad urbana”. Revista *Urban*. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Univesidad Politécnica de Madrid; Madrid; Número 4; pp. 124-144
- ARACOVE (1995): *Estatutos de la Asociación para el Desarrollo de la Comarca Aranjuez-Las Vegas*. Documento interno del GAL
- ARACOVE (2003): *Memoria 2002*. Edita: Aracove, Aranjuez
- ARACOVE (2009): *Informe resumen de resultados del Proyecto Dependencia-Tic: La gestión de la Ley de la Dependencia desde la Administración Local*. Disponible en www.aracove.com
- ARACOVE (2010a): *Composición del Grupo de Acción Local*. Documento interno de Aracove no publicado
- ARACOVE (2010b): *Programa de Desarrollo Territorial para la comarca de Las Vegas 2007-2013*. Documento no publicado
- ARACOVE (2011): *Reglamento de Régimen Interno de la Asociación de Desarrollo Rural Aranjuez-Comarca de las Vegas*. Documento interno del GAL
- ARACOVE (2012): *Inversiones realizadas por ARACOVE en el Eje 4 según medidas y fuente de financiación*. Documento no publicado

ARNALTE ALEGRE, E. (2002): “PAC y desarrollo rural: una relación de amor-odio”; en *Número Monográfico de la Revista Información Comercial Española: Globalización y mundo rural*, nº 803, pp. 45-60

ARROYOS CARMEN, C. (2007): *Desarrollo rural sostenible en la Unión Europea. El nuevo FEADER 2007-2013*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.

ASCHER, F. (2007): *Los nuevos principios del urbanismo*. Alianza Ensayo. Madrid.

ASCHER, F. (2009): *Diario de un hipermoderno*, Alianza Editorial, Madrid

ÁVILA SÁNCHEZ, H. (2004): “La agricultura en las ciudades y su periferia: un enfoque desde la Geografía”. En *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía de la UNAM*, nº 53, pp. 98-121.

AYDALOT, Ph. (2006): “Trayectoires technologiques et milieux innovateurs”, en Camagni, R. y Maillat, D.: *Milieux innovateurs. Théorie et politiques*, Editorial Economica; Paris

AZCÁRATE, M. V. Et al. (2008): “Rasgos fundamentales del reciente proceso de urbanización difusa. Algunas reflexiones sobre la realidad de la ciudad dispersa en las aglomeraciones urbanas españolas”. Comunicación presentada en el *XI Coloquio Ibérico de Geografía* celebrado en las ciudades de Alcalá de Henares y Pastrana entre los días 1 y 4 de octubre. En: http://www.geogra.uah.es/inicio/web_11_cig/cdXICIG/docs/01-PDF_Comunicaciones_coloquio/pdf-1/com-P1-24.pdf

BAGNASCO, A. (1983): “El juego de lo formal y de lo informal: la pequeña empresa en Italia”, en Bagnasco, A. et al. (1983): *Descentralización de la producción, economía informal y territorio en la crisis económica*, Diputación de Madrid, Madrid

BAGNASCO, A. (1988): *La costruzione sociale del mercato. Studi sullo sviluppo di piccola impresa in Italia*, Il Mulino, Bologna

BAGNASCO, A. (2000): “Nacimiento y transformación de los distritos industriales. Un examen de la investigación en Italia con observaciones de método para la teoría del desarrollo”, en Carmagnani, M. y Gordillo de Anda, G. (coord.): *Desarrollo social y cambios productivos en el mundo rural europeo contemporáneo*, Fondo de Cultura Económica, México

- BARBEITOS, R. (1991): “La experiencia del PAMAM”, en *Revista Alfoz. Madrid, Territorio, Economía y Sociedad*, nº 83, pp. 33-38
- BARRÈRE, P. (1988): “Urbanización del campo en los países industrializados”. En Barreré, P. et al.: *Espacios rurales y urbanos en áreas industrializadas*. Ed. Oikos-tau, Barcelona
- BARSKY, A. (2005): “El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires”. En *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. IX, nº 194 (36). En: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-36.htm>
- BAUER, G. y ROUX, J-M. (1976): *La rurbanisation ou la ville éparpillée*. Editions du Seuil. Paris
- BECATTINI, G. (1994): “El distrito marshalliano: una noción socioeconómica”; en Benko, G. y Lipietz, A. (eds.): *Las regiones que ganan*, Edicions Alfons el Magnànim; Valencia
- BECATTINI, G. (2006): “Vicisitudes y potencialidades de un concepto: el distrito industrial”, en *Economía Industrial: El Distrito industrial marshalliano. Un balance crítico de 25 años*, nº 359, pp. 21-27
- BELLANDI, M. (1986): “El distrito industrial en Alfred Marshall”, en *Estudios Territoriales*, nº 20, pp. 31-44
- BENKO, G. (1995): “Les théories du développement local”; en *Sciences Humaines*, Hors Series, nº 8, pp. 36-40
- BENKO, G. y PECQUEUR, B. (2001): “Les ressources de territoires et les territoires de ressources”, en *Finisterra*, nº 71, pp. 7-19
- BEZES, Ph. (2005): “Le modèle de «l'État-statège»: genèse d'une forme organisationnelle dan l'adiministration fraçaise”, en *Socologie du Travail*, nº 47, pp. 431-450
- BLANCO, I. y GOMA, R. (2006): “Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma”, en *Polítika. Revista de Ciencias Sociales*, nº2, pp. 11-27

BLASCO, M. (1991): “La radiografía de la Sierra Norte”, en *Revista Alfoz. Madrid, Territorio, Economía y Sociedad*, nº 83, pp. 74-76

BOISIER, S. (1997): “El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial”, en *Estudios Regionales*, nº 48, pp. 41-79

BOISIER, S. (1998): “Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial”; en *Revista Austral de Ciencias Sociales*, nº2, pp. 5-18

BOISIER, S. (2004): “Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico”, en *Estudios Sociales: Revista de Investigación Científica*, Vol. 12, nº 23, pp. 9-36

BOISIER, S. (2006): “Algunas reflexiones para aproximarse al concepto de ciudad-región”. En *Estudios Sociales*, vol. 15, nº 28, pp. 165-190.

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (1984): *Ley 1/1984 de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid*, publicado el 3 de febrero de 1984, nº 29. Disponible en: <http://www.madrid.org/wleg/servlet/Servidor?opcion=VerHtml&nmnorma=120&cdestado=P>

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (1986): *Ley 9/1986, de 20 de noviembre, creadora del Patronato Madrileño de Áreas de Montaña (PAMAM)*, publicada el 29 de noviembre de 1986, nº 284. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/1987/03/10/pdfs/A07062-07066.pdf>

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (1996): *Acuerdo de 27 de diciembre de 1995, por le que se aprueban los Estatutos del Consorcio para la Gestión del Grupo de Acción Local Sierra Norte de Madrid*, publicado el 8 de enero de 1996, nº6, pp-23-25.

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2002a): *Resolución de 24 de febrero de 2003, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, por la que se publican las Subvenciones concedidas durante el tercer trimestre de 2002, a través de la Dirección General de Innovación Tecnológica*, publicado el 14 de marzo de 2003, nº 62, pp. 68-72.

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2002b): *Resolución de 21 de octubre de 2002, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Trabajo, por la que se publican las Subvenciones concedidas durante el periodo*

comprendido entre el 1 de julio y el 30 de septiembre de 2002 por esta Consejería, publicado el 21 de noviembre de 2002, nº 277, pp. 66-93.

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2003a): *Resolución de 8 de julio de 2003, de la Gerencia del Servicio Regional de Empleo de la Comunidad de Madrid, por la que se publican las Subvenciones concedidas en la convocatoria del año 2003 de la Orden 224/2003, de 31 de enero de la Consejería de Trabajo, para la realización de proyectos de Escuelas Taller, Casas de Oficios y Unidades de Promoción y Desarrollo*, publicado el 1 de agosto de 2003, nº 181, pp. 37-39.

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2003b): *Resolución de 27 de noviembre de 2003, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo y Mujer, por la que se publican las Subvenciones concedidas durante el periodo comprendido entre el 1 de julio y el 30 de septiembre de 2003 por esta Consejería*, publicado el 29 de diciembre de 2003, nº 309, pp. 38-63.

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2004a): *Resolución de 29 de enero de 2004, del Director Gerente del Instituto Madrileño de Desarrollo, por la que se publican las Subvenciones concedidas durante el cuarto trimestre de 2003*, publicado el 13 de febrero de 2004, nº 37, pp. 41-46.

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2004b): *Resolución de 10 de noviembre de 2004, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, por la que se publican las Subvenciones concedidas durante el tercer trimestre de 2004 a través de la Dirección General de Innovación Tecnológica*, publicado el 26 de noviembre de 2004, nº 282, pp. 33-35.

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2005a): *Resolución de 19 de enero de 2005, por la que se procede a la corrección de errores en la Resolución de 22 de diciembre de 2004 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo y Mujer, por la que se publican las Subvenciones concedidas durante el periodo comprendido entre el 1 de julio y el 30 de septiembre de 2004 por esta Consejería*, publicado el 11 de febrero de 2005, nº 35, pp. 15-16.

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2005b): *Resolución de 20 de julio de 2005, por la que se procede a la corrección de errores en la Resolución de 22 de diciembre de 2004 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo y Mujer, por la que se publican las Subvenciones concedidas*

durante el periodo comprendido entre el 1 de abril de 2005 y el 30 de junio de 2005 por esta Consejería, publicado el 9 de agosto de 2005, nº 188, pp. 40-47.

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2005c): *Resolución de 13 de febrero de 2006, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, por la que se publican las Subvenciones concedidas durante el cuarto trimestre de 2005 a través de la Dirección General de Innovación Tecnológica*, publicado el 8 de marzo de 2005, nº 57, pp. 35-36.

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2005d): *Resolución de 26 de octubre de 2004, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, por la que se publican las Subvenciones concedidas durante el tercer trimestre de 2005 a través de la Dirección General de Innovación Tecnológica*, publicado el 16 de noviembre de 2005, nº 273, pp. 21-23.

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2005e): *Resolución de 14 de marzo de 2005, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo y Mujer, por la que se publican las Subvenciones concedidas durante el periodo comprendido entre el 1 de octubre y el 30 de septiembre de 2004 por esta Consejería*, publicado el 31 de marzo de 2005, nº 75, pp. 18-46.

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2005f): *Resolución de 22 de diciembre de 2004, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo y Mujer, por la que se publican las Subvenciones concedidas durante el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2004 y el 30 de septiembre de 2004 por esta Consejería*, publicado el 14 de enero de 2005, nº 11, pp. 52-74.

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2005g): *Acuerdo de 30 de noviembre de 2004 de la Asamblea General, por el que se aprueban los Estatutos del Consorcio para la gestión del Grupo de Acción Local de la Sierra Norte de Madrid (GALSINMA)*, publicado el 3 de octubre de 2005, nº 235, pp.125-128. En: http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=seccionpdf&blobheader=application%2Fpdf&blobkey=id&blobtable=CM_Seccion_BOCM&blobwhere=1114194071548&ssbinary=true

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2006a): *Resolución de 23 de noviembre de 2006, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo y Mujer, por la que se publican las Subvenciones concedidas durante el*

periodo comprendido entre el 1 de junio y el 30 de septiembre de 2006 por esta Consejería, publicado el 12 de diciembre de 2006, nº 295, pp. 25-33.

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2006b): *Resolución de 30 de octubre de 2006, del Secretario General Técnico, por la que se publican las Subvenciones concedidas en el tercer trimestre de 2006 por la Dirección General de Turismo, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, publicado el 14 de noviembre de 2006, nº 271, pp. 75-76.*

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2006c): *Resolución de 14 de marzo de 2005, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo y Mujer, por la que se publican las Subvenciones concedidas durante el periodo comprendido entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2005 por esta Consejería, publicado el 4 de abril de 2006, nº 80, pp. 37-52.*

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2006d): *Resolución de 23 de noviembre de 2006, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo y Mujer, por la que se publican las Subvenciones concedidas durante el periodo comprendido entre el 1 de julio y el 30 de septiembre de 2006 por esta Consejería, publicado el 12 de diciembre de 2006, nº 295, pp. 25-33.*

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2006e): *Resolución 79/2006, de 17 de enero, por la que se hace pública la relación de asociaciones y entidades sin ánimo de lucro a quienes se ha otorgado subvenciones en el ejercicio 2005, con cargo a la convocatoria promulgada por Orden 1473/2000, de 7 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se aprueban las bases reguladoras y se convocan subvenciones destinadas a financiar la realización de actividades ambientales por el procedimiento de concurrencia competitiva en la Comunidad de Madrid, modificada por la Orden 149/2002, de 30 de enero, de la Consejería de Medio Ambiente, y por la Orden 1828/2005, de 26 de mayo, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, publicado el 2 de febrero de 2006, nº 28, pp. 16-17.*

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2007a): *Resolución de 27 de noviembre de 2007, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo y Mujer, por la que se publican las Subvenciones concedidas durante el*

periodo comprendido entre el 1 de abril y el 30 de junio de 2007 por esta Consejería, publicado el 5 de octubre de 2007, nº 237, pp. 17-33.

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2007b): *Resolución de 10 de septiembre de 2007, del Secretario General Técnico, por la que se publican las Subvenciones concedidas en el segundo trimestre de 2007 por la Dirección General de Turismo de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica*, publicado el 19 de diciembre de 2007, nº 302, pp. 53-54.

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2008a): *Resolución de 18 de julio de 2008, por la que se publican las Subvenciones concedidas durante el segundo trimestre de 2008 a través de la Dirección General de Innovación Tecnológica*, publicado el 13 de agosto de 2008, nº 192, pp. 55-57.

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2008b): *Resolución de 13 de octubre de 2008, por la que se publican las Subvenciones concedidas durante el periodo comprendido entre el 1 de abril y el 30 de junio de 2008 por esta Consejería*, publicado el 4 de noviembre de 2008, nº 263, pp. 31-38.

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2008c): *Grupo de Acción Local de la Sierra Norte de Madrid (G.A.L.S.I.N.M.A.). Organización y funcionamiento*, publicado el 4 de noviembre de 2008, nº 263, pp. 31-38.

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2009a): *Resolución de 15 de enero de 2009, por la que se publican las Subvenciones concedidas durante el periodo comprendido entre el 1 de julio y el 30 de septiembre de 2008 por esta Consejería*, publicado el 10 de febrero de 2009, nº 34, pp. 68-81

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2009b): *Resolución de 26 de marzo de 2009, por la que se publican las Subvenciones concedidas durante el periodo comprendido entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2008 por esta Consejería*, publicado el 24 de abril de 2009, nº 96, pp. 15-35

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2009c): *Resolución de 23 de noviembre de 2009, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo y Mujer, por la que se publican las Subvenciones concedidas durante el periodo comprendido entre el 1 de julio y el 30 de septiembre de 2009 por esta Consejería*, publicado el 28 de diciembre de 2009, nº 307, pp. 46-81.

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2009d): *Orden 594/2008, de 17 de diciembre, al amparo de la Orden 3712/2007, de 5 de diciembre, de la consejería de Economía y Consumo, por al que se aprueban las bases reguladoras y se convocan para el año 2008 ayudas para la gestión de Centros de Acceso Público a Internet*, publicado el 17 de abril de 2009, nº 90, pp. 27-34.

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2010a): *Ley 9/2010, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Racionalización del Sector Público*, publicado el 29 de diciembre de 2010, nº 310. Disponible en: http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urlordenpdf&blobheader=application/pdf&blobkey=id&blobtable=CM_Orden_BOCM&blobwhere=1142625699009&ssbinary=true

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2010b): *Resolución de 11 de diciembre de 2011, por la que se hace publica la adjudicación definitiva del contrato de servicios denominado «Dinamización y consolidación de redes de empresarias en el ámbito rural (Programa Hiedra), de la Comunidad de Madrid, a lo largo de los años 2009, 2010 y 2011, cofinanciado por el Fondo Social de Europeo, objetivo "Competitividad y Empleo" (2007-2013), Eje 2, tema prioritario 69»*, publicado el 18 de enero de 2010, nº 14, pp. 190-191.

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2010c): *Orden 1645/2009, de 23 de octubre, de concesión de subvenciones, al amparo de la Orden 3712/2007, de 5 de diciembre, de la Consejería de Economía y Consumo, por la que se aprueban las bases reguladoras y se convocan para el año 2008 ayudas para la gestión de Centros de Acceso Público a Internet*, publicado el 13 de enero de 2010, nº10, pp. 17-28

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2010d): *Resolución de 24 de febrero de 2010, por la que se publican las Subvenciones concedidas durante el periodo comprendido entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2009 por esta Consejería*, publicado el 25 de marzo de 2010, nº72, pp. 110-159

BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2011): *Resolución de 28 de diciembre de 2010, por la que se publican las Subvenciones concedidas durante el periodo comprendido entre el 1 de julio y el 30 de septiembre de 2010 por la Consejería de Empleo, Mujer e Inmigración*, publicado el 1 de febrero de 2011, nº26, pp. 90-218

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (1979): *Real Decreto 3418/1978, de 29 de diciembre, sobre Comarcas de Acción Especial*, publicado el 9 de marzo de 1979, nº 57, pp. 5.838 y 5.839. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/1979/03/07/pdfs/A05838-05839.pdf>

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (1983): *Ley orgánica 3/1983, de 25 febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, publicado el 1 de marzo de 1983, nº 51, pp. 5.783-5.790. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/1983/03/01/pdfs/A05783-05790.pdf>

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (1984): *Real Decreto 2164/1984, de 31 de octubre, por el que se regula la acción común para el desarrollo integral de las zonas de agricultura de montaña y otras equiparables en desarrollo de la Ley 25/1982*, publicado el 6 de diciembre de 1984, nº 292, pp. 35.218-35.221. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/1984/12/06/pdfs/A35218-35221.pdf>

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2008): *Resolución de 30 de enero de 2008, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se publican las ayudas concedidas en el año 2007 para la realización de actuaciones encaminadas al desarrollo de la sociedad de la información en el marco del Plan Avanza, determinadas en el Programa Ayuntamiento Digital*, publicado el 13 de febrero de 2008, nº 38, pp. 7962-7976.

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2009a): Orden ARM/1287/2009, de 8 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a proyectos de cooperación interterritorial y transnacional, en el marco de la red rural nacional, y se convocan las correspondientes al ejercicio 2009, publicado el 22 de mayo de 2009, nº 124, pp. 43.059-43.078. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2009/05/22/pdfs/BOE-A-2009-8538.pdf>

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2009b): Resolución de 27 de octubre de 2009, de la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua, por la que se conceden las subvenciones destinadas a proyectos de cooperación interterritorial y transnacional, en el marco de la red rural nacional, convocadas por Orden ARM/1287/2009, de 8 de mayo, publicado el 3 de noviembre de 2009, nº 265, pp. 92.077-92.083. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2009/11/07/pdfs/BOE-A-2009-17694.pdf>

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2010): Resolución de 19 de agosto de 2010, de la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua, por la que se conceden las subvenciones destinadas a proyectos de cooperación interterritorial y transnacional, en el marco de la red rural nacional, publicado el 9 de septiembre de 2010, nº 219, pp. 77.342-77.344. En: <http://www.boe.es/boe/dias/2010/09/09/pdfs/BOE-A-2010-13937.pdf>

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2011): Resolución de 28 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua, por la que se conceden las subvenciones destinadas a proyectos de cooperación interterritorial y transnacional, en el marco de la red rural nacional, publicado el 8 de agosto de 2011, nº 189, pp. 90.502-90.504. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2011/08/08/pdfs/BOE-A-2011-13609.pdf>

BONTJE, M. y BURDACK, J. (2005): “Edges cities, European-style: examples from Paris and the Randstad”. En *Cities*, Vol. 22, nº 4, pp. 317-330.

BORJA, J. (2005): *La ciudad conquistada*. Alianza Editorial. Madrid

BORSODORF, A. (2005): “La transformación urbana-rural en Europa: ¿Hacia una unificación espacial en “postsuburbia”?”. En De Mattos et al. (eds.): *Gobernanza. Competitividad y Redes: La gestión en las ciudades del siglo XXI*. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile

BOSSUET, L. (2007): “Les conflits du quotidien en milieu rural. Étude à partir de cinq comunes”. En *Géographie, Économie, Société*, vol 9, nº 2. Número especial editado por Kirat, T. y Torre, A.: *Conflits d’usages et dynamiques spatiales. Les antagonismes dans l’occupation des espaces périurbains et ruraux (II)*

BRUGUÉ, Q. (2004): “Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa”, en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, nº 29, pp. 1-16

BRUGUÉ, Q., GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (2002a): “Conclusiones. La gobernabilidad de las ciudades y los territorios en la sociedad de las redes”, en Subirats, J. (coord.) *Redes, Territorios y Gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Diputación de Barcelona. Xarxa de municipis. Colección Territorio y gobierno: visiones, nº 1, Barcelona

BRUGUÉ, Q., GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (2002b): “Gobierno y territorio: del Estado a las redes”, en Subirats, J. (coord.) *Redes, Territorios y Gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Diputación de Barcelona. Xarxa de municipis. Colección Territorio y Gobierno: visiones, nº 1, Barcelona

BRYANT, C. R.; RUSSWURM, L. H.; McLELLAN, A. G. (1982): *The City's countryside. Land and its management in the rural-urban fringe*. Longman. New York

BUCIEGA ARÉVALO, R. (2005): “Leader II y Capital Social. La experiencia del Grupo La Serranía-Rincón de Ademuz (Valencia)”, en *Cuadernos de Geografía*, nº 78, pp. 277-298

BUCIEGA ARÉVALO, R. (2010): “Capital Social y Leader: Los recursos generados entre 1996 y 2008”, en *Documentos de Trabajo 2010-15 del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local. Valencia*, nº 33

BUCKWELL, A. (1996): “Transformación de la PAC en una política rural más integrada”, en *Economía Agraria*, nº 176-177, pp. 13-37

CABALLERO-MÍNGUEZ, G. (2009): “El papel de las instituciones en la geografía humana: un enfoque desde la nueva economía institucional”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, nº 29, pp. 1-31

CADÈNE, Ph. (1990): “L’usage des espaces peri-urbains. Un géographie régionale des conflits”. En *Études Rurales*, nº 118-119, pp.235-267.

CALAME, P. (1996): “Le principe de subsidiarité active. Concilier unité et diversité”. Disponible en; http://www.charte-coop-gouvernancelocale.eu/gouvernance/IMG/pdf/Doc_ressource_26.Pierre_Calame_FPH-Principe_de_subsidiarite_active.pdf

CALAME, P. (2008): “L’articulation des échelles de gouvernance: une question omniprésente mais refoulée parce qu’elle heurte de front la théorie politique classique”. Contribution à la charte de la gouvernance locale élaborée par le Ministère français des affaires étrangères; intervention au séminaire du 28 mars 2008. En: <http://www.charte-coop-gouvernancelocale.eu/gouvernance/spip.php?rubrique4>

CALAME, P. (2009): *Hacia una revolución de la gobernanza. Reinventar la democracia*; LOM Ediciones, Santiago de Chile

CAMAGNI, R. (2003): “Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio”, en *Investigaciones Regionales*, nº 2, pp. 31-57.

CANALDA, J. C. (2006a): *La comarca complutense desde la antigüedad al siglo XVI*. En: http://www.jccanalda.es/jccanalda_doc/jccanalda_alcala/ensayos-alcala/ensayos-histcomarca/marco_histcomarca.htm

CANALDA, J. C. (2006b): *La comarca complutense del siglo XVIII a la actualidad*. En: http://www.jccanalda.es/jccanalda_doc/jccanalda_alcala/ensayos-alcala/ensayos-histcomarca/marco_histcomarca.htm

CANDELA, P., CASTILLO, J. J. y LÓPEZ GARCÍA, M. (2002): *Arqueología industrial y memoria de trabajo: el patrimonio industrial del sudeste madrileño, 1905-1950*. Riada. Estudios sobre Aranjuez nº 7. Editorial Doce Calles. Madrid

CANTO FRESNO, C. (1987): “Esquema interpretativo de la producción de espacios turístico-residenciales madrileños”. En *Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid*, nº 7, pp. 389-398.

CARAVACA, I. (1998): “Los nuevos espacios ganadores y emergentes”, en *Revista Eure*, vol. XXIV, nº 73, pp. 5-30. En: <http://www.eure.cl/articulos/378/los-nuevos-espacios-ganadores-y-emergentes/>

CARAVACA, I. (2006): “La nueva industria metropolitana: procesos, estrategias y resultados”. En Méndez, R. y Pascual, H. (eds.): *Industria y ciudad en España: nuevas realidades, nuevos retos*. Thomson Civitas. Cizur Menor.

CARAVACA, I., GONZALEZ, G. y SILVA, R. (2005): “Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial”, en *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol. XXXI, nº 94, pp.5-24. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612005009400001&Ing=es&nrm=iso&tIng=es

CASABIANCA, F. de (1998): “Política comunitaria y ordenación del territorio. Necesidad de una adaptación de la PAC al contexto mediterráneo”, en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 18, pp. 37-46

CASANOVAS SESE, A. (1984): “El régimen jurídico del FEDER”; en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 11 (3), septiembre-diciembre, pp. 831-847

CASTELLS, I. (2005): “La ciudadanía revolucionaria”, en *Erytheis. Revue électronique d'études en sciences de l'homme et de la société*, nº 1. Disponible en: http://idt.uab.es/erytheis/texte-integral.php3?id_article=78&lang=es

CASTELLS, M. (1985): “Reestructuración económica, revolución tecnológica y nueva organización del territorio”. En Echenagusía, J. (ed.): *Metrópolis, territorio y crisis*. Asamblea de Madrid. Madrid.

CASTELLS, M. (1998): *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura. Vol. 3: Fin del milenio*. Alianza Editorial, Madrid

CASTELLS, M. (2001): *La era de la información. Vol. 1: La sociedad red*. Alianza Editorial, Madrid

CATALÁN, B., SAURÍ, D. y SERRA, P. (2008): “Urban sprawl in the Mediterranean? Patterns of growth and change in the Barcelona Metropolitan Region 1993-2000”. En *Landscape and Urban Planning*, nº 85, pp. 174-184.

CATTAN, N. y BERROIR, S. (2005): “Les représentations de l'étalement urbain en Europe: essai d'interprétation”. En: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/15/28/91/PDF/representation-etalement.pdf>

CAZORLA, A., CANO, J. L. y DE LOS RÍOS, I. (2001): “La orientación por proyectos como estrategia de gestión para fomentar la cooperación social en el desarrollo” en *Actas del XVII Congreso Nacional de Ingeniería de Proyectos*, Universidad de Murcia, Septiembre, 2001

CAZORLA, A., DE LOS RÍOS, I. y DÍAZ, J. M. (2005): “La iniciativa comunitaria LEADER como modelo de desarrollo rural: aplicación a la región capital de España”, en *Agrociencia*, vol. 39, nº 6 noviembre-diciembre, pp. 697-708.

CEJUDO GARCÍA, E. (2000): “Los desequilibrios territoriales de la Política Agraria Comunitaria”, en *Cuadernos Geográficos*, nº 30, pp.143-163

CÉLULA DE PROMOCIÓN Y ANIMACIÓN DEL DESARROLLO RURAL (2005): “Entrevista a Mariann Fischer Boel, Comisaria de Agricultura y Desarrollo Rural de la Unión Europea”; en *Actualidad Leader. Revista de Desarrollo Rural*, nº 27, pp. 6-7

CEMAC (1999): *Ex-post Evaluation of the Leader I Community Initiative 1989-1993. General Report*; Comisión Europea, Bruselas

- CEMAT (1983): *Charte Européenne de l'aménagement du territoire. Charte de Torremolinos*. Consejo de Europa, Strasbourg
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2005): "La gobernanza hoy: introducción", en Cerrillo i Martínez, A. (coord.): *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*. Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid
- CERTU-INRETS (2007): *Le périurbain. Quelle connaissance? Quelles approches?*. En la web: www.observation-urbaine.certu.equipement.gouv.fr
- CHAMPETIER, Y. (1997): "En pocas palabras..."; en *Revista Leader Magazine*, n° 13. *Especial Conferencia de Cork: "Un medio rural vivo"*, pp. 1-2.
- CHIA, E. y TORRE, A. (1999): "Règles et confiance dans un système localisé. Le cas de la production de Comté AOC", en *Sciences de la Société*, n° 48, pp. 49-68.
- CLIMENT LÓPEZ, E. (1997): "Sistemas productivos locales y distritos industriales: el caso de España", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n° 24, pp. 91-106. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1318606>
- CLOUT, H. D. (1976): *Geografía Rural*. Ed. Oikos-tau. Barcelona
- COLINO SUEIRAS, J. y MARTÍNEZ PAZ, J. M. (2005): "El desarrollo rural: segundo pilar de la PAC", en García Delgado, J. L. y García Grande, M. J. (dirs.): *Política Agraria Común: balance y perspectivas*. La Caixa. Colección Estudios Económicos, n° 34, Barcelona. www.pdf.lacaixa.comunicacions.com/ee/esp/ee34_inx_esp.pdf
- COLLETIS, G. y GILLY, J-P (1999): "Construction territoriale et dynamiques économiques", en *Sciences de la Société*, n° 48, pp. 25-47.
- COMISIÓN EUROPEA (1969): "Mémorandum sur la réforme de l'agriculture dans la Communauté économique européenne"; en *Bulletin de la Communauté économique européenne*, n° Supplément 3/69, pp. 19-48. Disponible en: <http://www.ena.lu>
- COMISIÓN EUROPEA (1994): *Comunicación (94/C180/12) a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para las subvenciones globales o los programas operativos integrados para los cuales se pide a los Estados miembros, que presentes solicitudes de ayuda dentro de una iniciativa comunitaria de*

desarrollo rural (LEADER II: Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural). DOCE C 180 de 1 de julio de 1994

COMISIÓN EUROPEA (1997): *Agenda 2000, pour une Union plus forte et plus large*. Documento COM(97)2000 final, Vol I. <http://www.ena.lu>

COMISIÓN EUROPEA (1999a): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. OPOCE, Luxemburgo.

COMISIÓN EUROPEA (1999b): *Reforma de la PAC: Desarrollo rural*. Dirección General de Agricultura, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2000): *Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 14 de abril de 2000, por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (Leader +) (2000/C139/05)*. DOCE C 159, de 18 de mayo de 2000.

COMISIÓN EUROPEA (2001): *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*. Documento COM (2001) 428 final, de 25 de julio de 2001.

COMISIÓN EUROPEA (2003a): *Conclusiones de la segunda conferencia europea sobre el desarrollo rural celebrada en Salzburgo*; Documento MEMO/03/236. Disponible en: http://europa.eu.int/comm/agriculture/events/salzburg/index_en.htm

COMISIÓN EUROPEA (2003b): *Las políticas estructurales y los territorios europeos. Competitividad, desarrollo sostenible y cohesión en Europa. De Lisboa a Gotemburgo*; OPOCE, Luxemburgo

COMISIÓN EUROPEA (2004a): *Una nueva asociación para la cohesión. Convergencia, competitividad, cooperación. Tercer informe sobre la cohesión económica y social*; OPOCE, Luxemburgo

COMISIÓN EUROPEA (2004b): *Propuesta de Reglamento del Consejo relativo al apoyo al desarrollo rural mediante el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)*. Documento COM(2004) 490 final

COMISIÓN EUROPEA (2005a): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible*. Documento COM (2005) 658 final, de 13 de diciembre de 2005

COMISIÓN EUROPEA (2005b): *La Reforma de la PAC de 2003*. OPOCE, Luxemburgo

COMISIÓN EUROPEA (2006a): *Fact Sheet: Política de Desarrollo Rural de la UE 2007-2013*; OPOCE, Luxemburgo

COMISIÓN EUROPEA (2006b): *Fact Sheet: El enfoque Leader*; OPOCE, Luxemburgo

COMISIÓN EUROPEA (2007): *Decisión de la Comisión 2007/383/CE, de 1 de junio de 2007, que modifica la Decisión 2006/636/CE por la que se fija el desglose anual por Estado miembro de la ayuda comunitaria al desarrollo rural en el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013 (notificada con el número C(2007) 2274)*. DOUE L 142, de 5 de junio de 2007

COMISIÓN EUROPEA (2008a): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo. Libro Verde sobre la Cohesión Territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*. Documento COM(2008) 616 final, de 6 de octubre de 2008.

COMISIÓN EUROPEA (2008b): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Quinto informe de situación sobre la cohesión económica y social. Las regiones crecen y Europa crece*. Documento COM (2008) 371 final, de 18 de junio de 2008

COMITÉ DE LAS REGIONES (2009): *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel*. Comité de las Regiones de la Unión Europea, Bruselas

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL (1990): *Dictamen del Comité Económico y Social sobre el "Proyecto de Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las directrices de unas subvenciones globales integradas para las que se invita a los Estados miembros a presentar propuestas en el marco de una iniciativa comunitaria de desarrollo rural "LEADER" (Relaciones entre actividades de desarrollo de la economía rural)*; Documento SEC(90) 1602 final, de 18 de octubre de 1990.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA (2005a): *Atlas Estadístico de la Comunidad de Madrid 2005*, Madrid

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2005b): *Libro Blanco de la Política Agraria y el Desarrollo Rural*. Madrid.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2006a): *Catálogo de actuaciones de desarrollo rural en la comarca promovidas por el Grupo de Acción Local GALSINMA*. Madrid.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2006b): *Catálogo de actuaciones de desarrollo rural en la “Comarca de las Vegas” promovidas por ARACOVE*. Madrid.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2006c): *Plan de Dinamización Económica del Sudeste de la Comunidad de Madrid*. IMADE. Madrid.

CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2010a): *El Medio Ambiente en la Comunidad de Madrid 2008-2009*. Edita: Comunidad de Madrid, Madrid

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2010b): *Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid, 2007-2013. Volumen I*. Dirección General de Medioambiente. Madrid

CONSEJERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, MEDIO AMBIENTE Y VIVIENDA (1984): *Urbanizaciones ilegales. Catálogo*; Tomo II; Madrid

CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR (2011): *Resolución del Director General de Seguridad e Interior por la que se dispone la inscripción de la modificación de los Estatutos y de la Junta Directiva u órgano de representación de la entidad denominada ARACOVE (Asociación de Desarrollo Rural Aranjuez-Comarca de Las Vegas)*, Registro de Asociaciones, Madrid

CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2011): *Estatutos de la Asociación de Desarrollo Rural Aranjuez-Comarca de las Vegas*.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1999): *Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se*

modifican y derogan determinados Reglamentos. DOCE L 160 de 26 de junio de 1999

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPA (2000): *Convenio Europeo del Paisaje. Florencia, 20 de octubre de 2000. Ministerio de Medio Ambiente.*

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2005a): *Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). DOUE L 277 de 21 de octubre de 2005.*

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2005b): *Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común. DOUE L 209, de 11 de agosto de 2005*

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2006): *Decisión (2006/144/CE) del Consejo, de 20 de febrero de 2006, sobre las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (periodo de programación 2007-2013); DOUE L 55, de 25 de febrero de 2006*

CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1962): *Reglamento (CEE) n° 25/62, relativo a la financiación de la Política Agrícola Común. DOCE B 030, de 20 de abril de 1962*

CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1964): *Règlement n° 17/64/CEE du Conseil, relatif aux conditions du concours du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole. JOCE 30, du 20 avril 1962*

CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1975a): *Règlement (CEE) n° 724/75 du Conseil, du 18 mars 1975, portant création d'un Fonds Européen de Développement Regional. JOCE L 73 du 21 mars 1975*

CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1975b): *Directiva 268/75/CEE, del Consejo, de 28 de abril de 1975, sobre la agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas. DOCE L 206, de 5 de agosto de 1975.*

CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1979): *Règlement (CEE) n° 214/79 du Conseil, du 6 février 1979 modifiant le Règlement (CEE) n° 724/75 portant création d'un Fonds Européen de Développement Regional. JOCE L 35, du 9 février 1979*

CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1984): *Reglamento (CEE) n° 1787/84 del Consejo, de 19 de junio de 1984, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional*. DOCE L 169, de 28 de junio de 1984

CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1988a): *Reglamento (CEE) n° 2052/88, del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes*. DOCE L 185, de 15 de junio de 1988.

CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1988b): *Reglamento 4253/88 del Consejo, de coordinación entre los fondos estructurales, el Banco Europeo de Inversiones y los demás instrumentos financieros*. DOCE L 374 de 31 de diciembre de 1988

CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993): *Reglamento (CE) 2081/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 2052/88 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y su eficacia*; DOCE L 193, de 31 de julio de 1993

COORDINADORA DE ASOCIACIONES DE MONTAÑA DE LA SIERRA NORTE DE MADRID (1996): *Boletín Informativo*, N° 1.

CORBERÁ MILLÁN, M. (1993): “Las iniciativas Leader: Programas Demostrativos Piloto de Desarrollo Rural. el caso del Leader Saja-Nansa (Cantabria)”; en Maya Frades, A., Paniagua, A. y Bello Pérez, A. (eds.): *Jornadas sobre desarrollo rural. El mundo rural en la encrucijada: repercusiones territoriales de la PAC*; Diputación de León, León.

CORREA, M. D. y MANZANEDO LÓPEZ, J. (1998): *Política regional europea y española*. Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria. Ministerio de Economía y Hacienda. Disponible en <http://www.meh.es>

CORTINA I RAMOS, A. (2004): “El paisatge agrari periurbà en el marc del Conveni Europeu del Paisatge”. Presentación realizada en las *Jornades Europees d'Agricultura Periurbana. Seminari final del Projecte Life Anella Verde: una poposta de desenvolupament territorial sostenible*, celebradas en Viladecans

(Barcelona) entre el 12 y el 14 de mayo de 2004.
<http://www.diba.es/parcsn/parcs/life/ponencies.htm>

COURLET, C. y PECQUEUR, B. (1996): “Districts industriels, systèmes productifs localisés et développement”, en Abdelmalki, L. y Courlet, C: *Les nouvelles logiques du développement*. Éditions L’Harmattan. Série Logiques Économiques. Paris

CREVOISIER, O. (1994): “Dynamique industrielle et dynamique régionale: l’articulation par les milieux innovateurs”, en *Revue d’économie industrielle*, vol. 70, nº 1, pp. 33-48.

CUADRADO ROURA, J. R. (1988): “Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque”, en *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 68-95

DARGAN, L. and SHUCKSMITH, M. (2008): “LEADER and Innovation”; en *Sociologia Ruralis*, Vol. 8 (3), pp. 274-291

DAUL, J. (2003): *Discours de M. Joseph Daul, Député européen, Président de la Comisión de l’Agriculture et du Développement Rural*; Disponible en : <http://ec.europa.eu/agriculture/events/salzburg/daul.pdf>

DAVOUDI, S. (2007): “Cohesión territorial: relaciones con la planificación territorial y la política regional”, en Farinós, J. y Romero, J. (eds.): *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*. Publicacions de la Universitat de Valencia. València

DAVOUDI, S., EVANS, N., GOVERNA, F. y SANTANGELO, M. (2008): “Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 46, pp. 33-52.

DAVOUDI, S., FARINÓS, J., PAÛL I CARRIL, V. y DE VRIES, A. (2009): “El desarrollo territorial: entre la perspectiva ambiental, la cohesión social y el crecimiento económico”, en Feria Toribio, J. M., García García, A. y Ojeda Rivera, J. F. (eds.): *Territorios, Sociedades y Políticas*. Asociación de Geógrafos Españoles y Universidad Pablo de Olavide, Sevilla

DE LA QUADRA-SALCEDO, T. (2004): Prólogo. En Parejo Navajas, T: *La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid

DE LOS RÍOS CARMENADO, I. et al. (2002): “La iniciativa Leader, un planteamiento de desarrollo rural desde la innovación y el crecimiento local: resultados y experiencias”, en De los Ríos Carmenado, I. (coord.): *Innovación para el desarrollo rural: la iniciativa Leader como laboratorio de aprendizaje*; Comunidad de Madrid, Madrid.

DE MIGUEL GONZÁLEZ, R. (2001): “Périurbanisation et métropolisation en Espagne”. En *Bulletin de l'Association de Géographes Françaises*, vol 78. nº 1, pp. 51-90.

DECOVILLE, A. (2007): “La forêt périurbaine, une nature reconstruite par la ville? L'exemple de la chasse à Strasbourg et a Karlsruhe”. En *L'Espace Géographique*, nº4, pp.366-375

DEI OTTATI, G. (2006): “El «efecto distrito»: algunos aspectos conceptuales de sus ventajas competitivas”; en *Economía Industrial: El Distrito industrial marshalliano. Un balance crítico de 25 años*, nº 359, pp. 73-79

DEL RÍO LAFUENTE, I. (1984): *Industria y residencia en Villaverde. Génesis de un paisaje urbano de la periferia de Madrid*. Editorial de la Universidad Complutense. Madrid

DELGADO SERRANO, M. M. (2004): *La política rural europea en la encrucijada*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Serie Estudios, nº 155, Madrid

DELGADO SERRANO, M. M. (2005): “La política rural europea: de Cork a Salzburgo”; en *XII Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España*, Fundación de Estudios Rurales, Madrid, pp. 56-65

DEMATTEIS, G. (1998): “Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas”. En Monclús, J. (ed.): *Urbanismo, Ciudad, Historia (I). La ciudad dispersa*. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona. Barcelona.

DEMATTEIS, G. y GOVERNA, F. (2005): “Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles. Monográfico dedicado al Desarrollo Territorial Sostenible en España: experiencias de cooperación*, nº 39, pp.31-58.

DENIZOT, D., FAUVEL, C. et TCHEKEMIAN, A. (2007): “Le périurbain comme expérience de gouvernance territoriale”. En *Colloque de l'Observatoire Universitaire*

de la Ville et du Développement durable.

<http://www.unil.ch/webdav/site/ouvdd/shared/Colloque%202005/Communications/B%29%20Gouvernance/B1/C.%20Fauvel%20et%20al.pdf>

DEZERT, B., METTON, A. y STEINBERG, J. (1991): *La périurbanisation en France*. Sedes. Paris

DI MEO, G., CASTAINGTS, J-P., DUCOURNAU, C. (1993): “Territoire, patrimoine et formation socio-spatiale”, en *Annales de Géographie*, Vol. 103, nº 573, pp. 472-502

DI MÉO, G. (2002a): “L’identité: une médiation essentielle du rapport espace/société”, en *Géocarrefour*; vol 77, nº 2, pp. 175-184

DI MÉO, G. (2002b): “Géographies tranquilles du quotidien. Une analyse de la contribution des sciences sociales et de la géographie à l’étude des pratiques spatiales”, en *Cahiers de Géographie du Québec*, vol. 43, nº 118, pp. 75-93

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2005): *Reglamento (CE) 1968/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)*, publicado el 21 de octubre de 2005, nº L277/1. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:277:0001:0040:ES:PDF>

DIRECCIÓN GENERAL PARA LA COOPERACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN LOCAL (2012): *Cuadro financiero de las inversiones realizadas por el Patronato Madrileños de Áreas de Montaña según programas de inversión, 2005-2010*. Información no publicada

DOUCET, Ph. (2007): “Cohésion territoriale de l’Union Européenne. La gestation ambiguë d’un ambitieux projet politique”; en *Les Cahiers de l’urbanisme*, nº 64, p. 6-11. En : http://www.urbanistes.com/file/download/CU64_Doucet_txt_SFU.doc

DUPUY, G. (1998): *El urbanismo de las redes. Teorías y métodos*. Oikos-Tau y Colegio de Ingenieros, Caminos y Puertos. Barcelona.

DUVERNOY, I.(2002): “Espace agricole périurbaine et politiques comunales d’aménagement: l’exemple de l’agglomération albigeoise”. En *Cybergeo : European Journal of Geography, Aménagement, Urbanisme*, article 208. Disponible en: <http://cybergeo.revues.org/index1965.html.Cibergeo>

EL PAÍS (1981): *Al menos 33 pueblos de la provincia se encuentran en una situación de absoluto subdesarrollo*. Noticia del 16 de octubre de 1981. Disponible en: http://elpais.com/diario/1981/10/16/madrid/372083060_850215.html

EMANGARD, P-H. (2001): “Des agglomérations aux arhipiels. L’impact de l’automobilité sur les formes urbaines”. *Communication au colloque de La Rochelle: «Villes du XXIème siècle. Quelles villes voulons-nous? Quelles villes aurons-nous? Actes du colloque de La Rochelle»; Collections Débats du CERTU n° 32*.

EME, B. (2007): “Gouvernance territoriale, puissance publique et société civile”, en Klein, J-L et Harrison, D. (dir.): *L’innovation sociale. Émergence et effets sur la transformation des sociétés*, Presses de l’Université de Québec, Quebec

ENJOLRAS, B. (2005): “Économie sociale et solidaire et régimes de gouvernance”, en *Revue Internationale de l’Économie Sociale*, n° 296, pp. 56-69

ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE INGENIEROS AGRÓNOMOS. DPTO. DE PROYECTOS Y PLANIFICACIÓN RURAL (2001): *Evaluación final del Leader II en la Comunidad de Madrid. Evaluación individual en cada uno de los grupos*. Consejería de Medio Ambiente, Madrid.

ESPARCIA PÉREZ, J. (2000): “The LEADER Programme and the Rise of Rural Development in Spain”, en *Sociologia Ruralis*, Vol. 40, n° 2, pp. 200-207

ESPARCIA PÉREZ, J. (2003): “Valoración y balance de Leader II. La consolidación de un modelo”; en *Actualidad Leader. Revista de Desarrollo Rural*, n° 21, pp. 8-15

ESPARCIA PÉREZ, J. (2011): “Los Grupos de Acción Local en el Programa LEADER en España” en MARM: *Leader en España 1991-2011. Una contribución activa al Desarrollo Rural*. Madrid

ESPARCIA PÉREZ, J. NOGUERA TUR, J. y BUCIEGA ARÉVALO, A. (2001): *Agrupaciones locales para el desarrollo rural integrado en España. Guía de recomendaciones prácticas*; Universitat de Valencia, Valencia

ESPARCIA PÉREZ, J., NOGUERA TUR, J. y PITARCH GARRIDO, M. D. (2000): “LEADER en España, desarrollo rural, poder, legitimación, aprendizaje y nuevas estructuras”, en *Documents de Anàlisi Geogràfic*, n° 37, pp. 95-113

- ESPARCIA PÉREZ, J. y ESCRIBANO PIZARRO, J. (2011): “Desarrollo Territorial y reforma de la PAC”, en Moyano Estrada (coord.): *Fundación de Estudios Rurales. Anuario 2011*. Fundación de Estudios Rurales, Madrid
- ESPON (2006a): *Polycentric Urban Development and Rural-Urban Partnership. Thematic Study of INTERREG and ESPON activities*. ESPON e INTERACT. Luxemburgo.
- ESPON (2006b): *Projet ORATE 1.1.2. Les relations urbain-rural en Europe. Résumé opérationnel du rapport final*. ESPON. Luxemburgo
- ESTÉBANEZ, J. (1990): “Génesis del modelo territorial metropolitano madrileño”. En Estébanez, J. (ed.): *Madrid, presente y futuro*. Ed. Akal Universitaria. Madrid.
- ESTENSORO, M. y ZURBANO, M. (2010): “Innovación social en la gobernanza territorial: Innobasque y las redes comarcales de la Comunidad Autónoma de Euskadi”, comunicación presentada a las *XII Jornadas de Economía Crítica: “Los retos de la ciencia económica ante la crisis”*, organizadas entre los días 11 y 13 de febrero en Zaragoza por la Asociación de Economía Crítica
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (1994): *CORINE land cover technical guide*. Commission of the European Communities, Bruxelles
- EUROPEAN NETWORK FOR RURAL DEVELOPMENT (2012): “Algunas comunidades fortalecen su infraestructura y el clima social en Alemania”, en *ENRD Magazine*, nº: Primavera/Verano 2012
- FALUDI, A. (2004a): “Las tradiciones de planificación territorial en Europa: su papel en el proceso de la Estrategia Territorial Europea (ETE)”; en Romero González, J. y Farinós Dasí, J. (eds.): *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*; Ediciones Trea, Gijón
- FALUDI, A. (2004b): “Territorial Cohesión: Old (French) Wine in New Bottles?”; en *Urban Studies*, Vol. 41 (7), pp. 1349-1365
- FALUDI, A. (2005): “La política de cohesión territorial de la Unión Europea”, en *Número monográfico del Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles: “Desarrollo Territorial Sostenible en España: experiencias de cooperación”*, nº 39, pp. 11-30

FALUDI, A. (2007): “El Método Abierto de Coordinación en la planificación territorial a escala de la Unión Europea”; en Farinós, J. y Romero, J. (eds.): *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y políticas en el espacio europeo*; Publicaciones de la Universidad de Valencia, nº 2, Barcelona

FARINÓS DASÍ, J. (2004): “La Estrategia Territorial Europea para el futuro”; en Romero González, J. y Farinós Dasí, J. (eds.): *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*; Ediciones Trea, Gijón

FARINÓS DASÍ, J. (2005a): “Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional”, en *Eria. Revista Cuatrimestral de Geografía*, nº 67, pp. 219-235

FARINÓS DASÍ, J. (2005b): “La cohesión territorial: en busca de la mixtura entre competitividad, modelo social europeo, sostenibilidad y nuevas formas de gobernanza”; en Mora Aliseda, J. y Dos Reis Condesso, F. (coords.): *Políticas urbanas y territoriales en la península ibérica. Tomo I*; Junta de Extremadura. Serie Estudios Portugueses, nº 28, Mérida

FARINÓS DASÍ, J. (2006): “La Estrategia Territorial Europea en el nuevo paradigma de la territorialidad”; en Tarroja, A. y Camagni, R. (coords.): *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*; Diputació de Barcelona. Colección: *Territorio y Gobierno: Visiones*, nº 4, Barcelona

FARINÓS DASÍ, J. (coord.) (2007): *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*. Informe final del Proyecto ESPON: 2.3.2. En: http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/PolicyImpactProjects/Governance/fr-2.3.2_final_feb2007.pdf

FARINÓS DASÍ, J. (2008): “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda”; en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 46, pp. 11-32

FARINÓS DASÍ, J. (2009): “Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción”. En

Farinós, J., Romero, J. y Salom, J. (eds.): *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*. Publicacions de la Universitat de Valencia, Valencia.

FEDESIBA (2011): *Portada. Dacian Ciolos: "Situaremos a los grupos de acción local en el centro de la futura Política Agraria Común"*. En: http://www.fedesiba.com/modulos/mod_periodico/pub/mostrar_noticia.php?id=47

FERNÁNDEZ GARCÍA, A. (2007): "Las pautas del crecimiento urbano postindustrial y los nuevos usos del suelo rústico". En Fernández García, A. y Alonso Ibáñez, M. R. (coords.): *El medio rural y la difusión urbana*. KRK Ediciones. Oviedo.

FISCHLER, F. (2003a): *Las zonas rurales de Europa: un recurso inestimable para todos nosotros*. Comisión Europea. Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural, Salzburgo, 13 de noviembre de 2003. Discurso de inauguración. Documento SPEECH/03/534

FISCHLER, F. (2003b): *Palabras de clausura*. Europea. Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural, Salzburgo, 14 de noviembre de 2003. Documento SPEECH/03/544

FLICK, U. (2004): *Introducción a la investigación cualitativa*. Ediciones Morata. Madrid

FONTAN, J-M., KLEIN, J. L. et TREMBLAY, D-G. (2004): "Innovation et société: pour élargir l'analyse des effets territoriaux de l'innovation", en *Géographie, Économie et Société*, Vol. 6, nº 2, pp. 115-118.

FONTAN, J-M, KLEIN, J. L. y TREMBLAY, D-G- (2005): *Innovation socioterritoriale et reconversión économique: Le cas de Montreal*. L'Harmattan, Paris

FOURNEAU, F. (1998): "El turismo en espacio rural en Francia", en *Cuadernos de Turismo*, nº 1, pp. 41-53

FRIEDMANN, J. y WEAVER, C. (1981): *Territorio y función. La evolución de la planificación regional*. Instituto de Estudios de la Administración Local. Colección «Nuevo Urbanismo». Madrid

FURIO BLASCO, E. (1996): *Evolución y cambio en la economía regional*. Ariel Economía, Barcelona

GAJA I DÍAZ, F. (2004): “Evidencias e hipótesis: sobre la forma de la ciudad informacional”. En *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XXXVI, nº 141-142, pp. 507-515.

GALLENT, N. y SHAW, D. (2007): “Spatial planning, area action plans and the rural-urban fringe”. En *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 50, nº 5, pp. 617-638.

GALSINMA (2010): *Estrategia de Desarrollo Rural para la Sierra Norte de Madrid 2007-2013*. Documento no publicado

GALSINMA (2012): *Inversiones realizadas por GALSINMA en el Eje 4 según medidas y fuente de financiación*. Documento no publicado

GARCÍA BALLESTEROS, A. y SANZ BERZAL, B. (coord.) (2004): *Inmigración y sistema productivo en la Comunidad de Madrid*. Consejería de Economía e Innovación Tecnológica. Dirección General de Economía y Planificación, Madrid.

GARCÍA DELGADO, J. L. y GARCÍA GRANDE, M. J. (2005): “Nacimiento y desarrollo de una idea: de la Conferencia de Stressa en 1958 a la Reforma MacSharry en 1992”; en García Delgado, J. L y García Grande, M. J. (dirs.): *Política Agraria Común: balance y perspectivas*. La Caixa. Colección Estudios Económicos, nº 34. Barcelona.

Disponible

en:

www.pdf.lacaixa.comunicacions.com/ee/esp/ee34_inx_esp.pdf

GARCÍA GRANDE, M. J. (2005): “El último decenio: aplicación y consecuencias de las reformas de la PAC”, en García Delgado, J. L y García Grande, M. J. (dirs.): *Política Agraria Común: balance y perspectivas*. La Caixa. Colección Estudios Económicos, nº 34, Barcelona

GARCÍA GRANDE, M. J. (2007): “La política agraria i de desenvolupament rural a la Unió Europea”; en *Nota d'economia*, nº 88, pp. 103-114.

GARCÍA PALOMARES, J. C. (2008): *Los desplazamientos al trabajo en la Comunidad de Madrid*. Ediciones GPS. Madrid

GARCÍA PALOMARES, J. C. y GUTIÉRREZ PUEBLA, J. (2007): “La ciudad dispersa: cambios recientes en los espacios residenciales de la Comunidad de Madrid”. En *Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid*, Vol. 27, nº 1, pp. 45-67.

GARCÍA RAMÓN, M. D., TULLÁ I PUJOL, A. F. y VALDOVINOS PERDICES, N. (1995): *Geografía Rural*. Ed. Síntesis. Madrid

GARCÍA RODRÍGUEZ, J-L. et al. (2005): “La iniciativa comunitaria LEADER en España”; en *Número monográfico del Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles: “Desarrollo Territorial Sostenible en España: experiencias de cooperación”*, nº 39, pp. 361-399

GARCÍA SÁNCHEZ, I. M. (2007): “La nueva gestión pública. Evolución y tendencias”, en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 47, pp. 37-64

GARCÍA VEGA, M. A. (2012): “Los licenciados se van al campo”, en *Diario El País*, sección Economía; 14 de octubre de 2012. Disponible en: http://economia.elpais.com/economia/2012/10/12/actualidad/1350061803_350767.html

GARCÍA-DIEGO SALINAS, L. A. (2011): “Sureste. Reapertura de los CAPI’s”, en *La Voz del Tajuña*, nº 82, Enero, pp. 8-9. <http://www.radiomorata.com/>

GAROFOLI, G. (1986): “Modelos locales de desarrollo”; en *Estudios Territoriales*, nº22, pp.157-168

GAROFOLI, G. (1994): “Los sistemas de pequeñas empresas: un caso paradigmático de desarrollo endógeno”, en Benko, G. y Lipietz, A. (eds.): *Las regiones que ganan*, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia

GIMÉNEZ, C. (1991): “Transformaciones económicas y sociales en la Sierra Norte de Madrid (1900-1990)”, en *Revista Alfoz. Madrid, Territorio, Economía y Sociedad*, nº 83, pp. 39-45.

GÓMEZ, M. V. (2007): “La revitalización de la ciudad industrial. Aproximación teórica”. En Gómez, M. V: *La metamorfosis de la ciudad industrial*. Editorial Talasa. Madrid. Extracto disponible en: <http://www.pensamientocritico.org/margom0510.pdf>

GÓMEZ BENITO, C., RAMOS RODRÍGUEZ, E. y SANCHO HAZAK, R. (1987): *La política socioestructural en zonas de agricultura de montaña en España y la CEE*. Publicaciones del Mº de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid

GÓMEZ MENDOZA, J. (1984): “Las relaciones campo-ciudad en la provincia de Madrid”, en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 4, pp. 149-165

GÓMEZ MENDOZA, J. (2001): “Las “nuevas” funciones socioeconómicas y medioambientales de los espacios rurales”, en García Pascual, F. (coord.): *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Universitat de Lleida, Madrid

GÓMEZ MENDOZA, J. ET AL. (1999): *Los paisajes de Madrid: naturaleza y medio rural*. Fundación Caja Madrid y Alianza Editorial. Madrid.

GÓMEZ, J. y ATIENZA, J. M. (1998): “Aranjuez: de Real Sitio a ciudad industrial en declive. Oportunidades inéditas de un emplazamiento estratégico”, en *Urban*. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Univesidad Politécnica de Madrid; Madrid; Número 2; pp. 106-115.

GONZÁLEZ, F. (2010): *Mi idea de Europa*. RBA Libros. Barcelona

GONZÁLEZ, S. (2007): “Trepano por la jerarquía urbana: nuevas formas de gobernanza neoliberal en Europa”. En *UOCpapers. Revista sobre la sociedad del conocimiento*, Dossier “Ciudades en la sociedad de la información”, nº 5, pp. 6-13. En <http://uocpapers.uoc.edu>

GONZÁLEZ CANALES, F. (2005a): “El enfoque Leader en la nueva política de desarrollo rural de la Unión Europea”; en *XII Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España*, Fundación de Estudios Rurales, Madrid, pp. 56-65

GONZÁLEZ CANALES, F. (2005b): “Extender el método Leader”; en *Actualidad Leader. Revista de Desarrollo Rural*, nº 28, pp. 22-23

GONZÁLEZ REGIDOR, J. (2000): *El futuro del Medio Rural en España. Agricultura y desarrollo económico*. Consejo Económico y Social. Madrid

GONZÁLEZ REGIDOR, J. (2005): “Por un verdadero programa Leader”; *Actualidad Leader. Revista de Desarrollo Rural*, nº 28, pp. 26-27

GONZÁLEZ, S. y HEALEY, P. (2005): “A Sociological Institutional Approach to the Study of Innovation in Governance Capacity” en *Urban Studies*, Vol. 42, nº 11, pp.2005-2069

GÖSKE, J. (2001):”Desarrollo Territorial: Hacia un Enfoque Sistémico e Integrador”, en Göske, J. (ed.): *La dimensión local del desarrollo. Experiencias de la Fundación Friederich Ebert en América Latina*, Fundación Frederich Ebert, Santiago de Chile

GUTIÉRREZ PUEBLA, J. Y GARCÍA PALOMARES, J. C. (2005): “Cambios en la movilidad en el área metropolitana de Madrid: el creciente uso del transporte privado”. En *Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid*, nº 25, pp. 331-351.

HALBERT, L. (2005): “Les métropoles, moteurs de la dématerialisation du système productif urbain français: une lecture sectorielle et fonctionnelle (1982-1999)”, en *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, vol. 83, nº3, pp. 279-297

HARRISSON, D. (2009): “Le CRISES. Son orientation et ses axes de recherche”, en *Les Cahiers du CRISES*, Collection Études Théoriques, nºET0901. Disponible en la web : <http://www.crisis.uqam.ca/cahiers/ET0901.pdf>

HARRISSON, D. y KLEIN, J-L. (2007): “Introduction”, en Klein, J-L et Harrison, D. (dir.): *L'innovation sociale. Émergence et effets sur la transformation des sociétés*, Presses de l'Université de Québec, Quebec

HARVEY, D. (2007a): *Breve historia del neoliberalismo*. Editorial Akal. Madrid

HARVEY, D. (2007b): “De la gestión al empresarialismo: la transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío”. En Harvey, D: *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Ediciones Akal. Madrid.

HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, M. (2009): “El paisaje como seña de identidad territorial: valoración social y factor de desarrollo. ¿Utopía o realidad?”. En *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 49, pp. 169-183. Disponible en: <http://age.ieg.csic.es/boletin/49/09%20HERNANDEZ.pdf>

HERVIEU, B. (1996): *Los campos del futuro*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Serie Estudios, nº 118. Madrid

HILLIER, J., MOULAERT, F. et NUSSBAUMER, J. (2004): “Trois essais sur le rôle de l’innovation sociale dans le développement territorial”, en *Géographie, Économie et Société*, Vol. 6, nº 2, pp. 129-152

HURTADO, M., DÍAZ DANCAUSA, M. y RAMÍREZ, A. (1991): “Los cambios territoriales: el pesado influjo de la capital”, en *Revista Alfoz. Madrid, Territorio, Economía y Sociedad*. Madrid, Territorio, Economía y Sociedad, nº 83, pp. 56-61.

IAQUINTA, D. L. y DRESCHER, A. W. (2000): *Defining Peri-Urban. Understanding Rural-Urban Linkages and Their Connection to Institutional Contexts*. En: <http://www.geographie.uni-freiburg.de/indigenoveg/Background1PeriurbanTypology.pdf>

IDOM CONSULTORÍA (2010): *Informe de Evaluación Intermedia del Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid, 2007-2013*.

INDOVINA, F. (2007): “Introducción: antes de la ciudad difusa”. En Indovina, F. (coord.): *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*. Diputació de Barcelona. Xarxa de municipis. Colección Estudios. Serie Territorio, nº1. Barcelona

INNERARITY, D. (2010): “La gobernanza de los territorios «inteligentes»”, en *Ekonomiaz*, nº 74, 2º cuatrimestre, pp. 50-65.

IVARS BAIDAL, J. A. (2000): “Turismo y espacios rurales: conceptos, filosofías y realidades”; en *Investigaciones Geográficas*, nº 23, pp. 59-88. Universidad de Alicante

JACQUIER, C. (2008): “La gouvernance urbaine: entre complications et complexités, comment s’orienter?”. Comunicación presentada en el *Coloquio: Hacia una nueva gobernanza de los territorios*, organizado el 15 de septiembre de 2008 en Reims.

JESSOP, R. (2008): *El futuro del Estado capitalista*. Los libros de La Catarata, Madrid

KAYSER, B. (1994): “La cultura, un incentivo para el desarrollo rural”, en *Leader Magazine*, nº8

KEATING, M. (2005): “Gobernar las ciudades región: Política, Economía y Desarrollo”, en *Ekonomiaz*, nº58, 1º cuatrimestre, pp. 128-145.

- KLEIN, J-L. y FONTAN, J-M. (2004): “Éditorial. Innovation sociale et territoire”, en *Géographie, Économie et Société*, Vol. 6, nº 2, pp. 113-114
- KOOIMAN, J. (2005): “Gobernar en gobernanza”, en Cerrillo i Martínez, A. (coord.): *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*. Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid
- KULL, M. (2009): “EU Multi-level Governance in the Making. The Community Initiative LEADER+ in Finland and Germany”. Artículo presentado en la *EUSA Eleventh Biennial International Conference*, Los Angeles, April 23-25, 2009
- LAGUNA MARÍN-YASELI, M. (2006): *Las políticas de desarrollo rural en el Pirineo aragonés*. Ediciones Trea, Gijón.
- LAORDEN JIMÉNEZ, L. (1977): “New Towns, en Inglaterra; Villes Nouvelles, en Francia; y Ciudades Nuevas, en España”. En *Revista de Obra Pública*, nº 124, pp. 707-712.
- LÁZARO ARAUJO, L. (1988): *El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y la política regional comunitaria. Una visión desde España*. Dirección General de Planificación. Mº de Economía y Hacienda. Documento de trabajo SGPR-D88003. Disponible en: <http://www.sgpg.pap.meh.es>
- LÁZARO ARAUJO, L. (1991): *Política regional comunitaria. Evolución y reforma del FEDER*. Dirección General de Planificación. Mº de Economía y Hacienda. Documento de trabajo SGFEDEER D-91006.
- LÁZARO ARAUJO, L. (1999): “Viejos y nuevos paradigmas, desarrollo regional y desarrollo local”, en *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, Vol. XXXI, nº 122, pp. 685-706
- LÁZARO ARAUJO, L. (Coord.) (2002): *Las acciones estructurales comunitarias en España y sus comunidades autónomas. Periodo 2000-2006. Volumen I. Visión general de su aplicación en España*; Comisión Europea. Representación en España, Salamanca
- LAZZERETTI, L. (2006): “Distritos industriales, clusters y otros: una análisis trespassing entre la economía industrial y la gestión estratégica”, en *Economía Industrial: El Distrito industrial marshalliano. Un balance crítico de 25 años*, nº 359, pp. 59-72

LE GALÈS, P. (1995): “Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine”, en *Revue française de science politique*, vol. 45, nº 1, pp. 57-95

LE GALÈS, P. (2007a): *Las ciudades europeas. Conflictos sociales y gobernanza*. Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid. Madrid

LE GALÈS, P. (2007b): "Gobernanza y cohesión social". En Leboeiro (coord.): *Congreso Regiones Capitales. Planificación y Desarrollo Sostenible de las Regiones Metropolitanas*. Celebrado en Madrid en mayo de 2006. Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Madrid

LEADER + OBSERVATORY (2009): *Leader + Monitoring Indicators Database*

LECOQ, B. (1991): “Organisation industrielle, organisation territoriale: une approche intégrée fondée sur le concept de réseau”, en *Révue d'Économie Régionale et Urbaine*, nº 3-4, pp. 321-341.

LELOUP, F., MOYART, L. et PECQUEUR, B. (2005): “La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale?”, en *Géographie, Économie et Société*, nº 7, pp. 317-331

LÓPEZ DE LUCIO, R. (1993): *Ciudad y urbanismo a finales del siglo XX*. Universitat de Valencia. Valencia.

LÓPEZ GÓMEZ, A. (1996): “Prólogo”. En Utanda Moreno, L.: *Geografía agraria de la Comarca de las Vegas*. Editorial Doce Calles; Aranjuez; pp. 7-8.

LÓPEZ SIERRA, M. (2005): “Impulsar el asociacionismo agrario”; en *Actualidad Leader. Revista de Desarrollo Rural*, nº 28, pp. 16-17

LOWE, Ph., MURDOCH, J. y WARD, N. (1997): “Redes en el desarrollo rural: más allá de los modelos exógenos y endógenos, en *Agricultura y Sociedad*, nº 82, pp. 13-43.

LUENGO, A. (2008): *Aranjuez, Utopía y Realidad: La Construcción de un Paisaje*. Instituto de Estudios Madrileños y Editorial Doce Calles. Madrid

LUNDVALL, B (1999): “La base del conocimiento y su producción”, en *Ekonomiaz*, nº 45, pp.14-37

- MAESSCHALCK, M. (2002): “L’action en réseau”; en *Actes du Forum associatif de la Maison Pour Associations (MPA)*, Salon communal, Monceau-sur-Sambre.
<http://perso.cpd.ucl.ac.be/maesschalck/doctel.php>
- MAILLAT, D. (1995a): “Desarrollo Territorial, Milieu y Política Regional”, en Vázquez Barquero, A. y Garofoli, G. (eds.): *Desarrollo Económico Local en Europa*. Colegio de Economistas de Madrid. Colección Economistas Libros, Madrid
- MAILLAT, D. (1995b): “Les milieux innovateurs”, en *Sciences Humaines*, Hors Series, nº 8, pp. 41-42
- MAILLAT, D., CREVOISIER, O. et LECOQ, B. (2006): “Réseaux d’innovation et dynamique territoriale, un essai de typologie”, en Camagni, R. y Maillat, D.: *Milieus innovateurs. Théorie et politiques*, Editorial Economica, Paris
- MAILLAT, D., QUEVIT, M. y SENN, L. (1993): “Réseaux d’innovation et milieux innovateurs”, en Maillat, D., Quevit, M. y Senn, L. (eds.): *Réseaux d’innovation et milieux innovateurs: un pari pour le développement régional*. GREMI/EDES, Neuchâtel.
- MANZANO, A. (1979): “La Hiruela, un pueblo al margen de las municipales”. Artículo de prensa publicado el 17 de marzo de 1979 en *El País*. Disponible en: http://elpais.com/diario/1979/03/17/espana/290473262_850215.html
- MARSHALL, A. (1957): *Principios de Economía. Un tratado de introducción. Natura non facit saltum*. Aguilar. Madrid
- MARTÍN CUADRADO, A. (2008): “Formación y Acreditación de los Técnicos OPEA”. Ponencia presentada en *Jornadas Europeas: El Desarrollo Profesional de los Orientadores*, celebradas en Madrid los días 29 y 30 de Septiembre.
http://www.uned.es/feop-reop/web/JORNADAS_EUROPEAS/prsentaciones/JORNADAS%20pdfs/martin_ana.pdf
- MARTÍN GUTIÉRREZ, R. (2005): “Hacia un cooperativismo polivalente”; en *Actualidad Leader. Revista de Desarrollo Rural*, nº 28, pp. 20-21
- MARTÍNEZ TOLA, E. (2008): “La competitividad regional y urbana dentro de la Agenda Territorial Europea”. Comunicación presentada en *XI Jornadas de Economía Crítica: Bienestar y Democracia. Economía Global*, celebradas en Bilbao entre los días 27 y 29 de mayo.

MAS HERNÁNDEZ, R., (1999): “Periferias urbanas y nuevas formas espaciales”. En Domínguez Rodríguez, R. (coord.): *La ciudad: tamaño y crecimiento. Ponencias, comunicaciones y conclusiones del III Congreso de Geografía Urbana*. Asociación de Geógrafos Españoles y Universidad de Málaga. Málaga.

MASSON-VINCENT, M. (2008): “Governance and geography. Explaining the importance of regional planning to citizen, stakeholders in their living spaces”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 46, pp. 77-95.

MATA, R. ET AL. (2010): “Paisaje y planificación territorial en la Comunidad de Madrid: de la protección a la gestión territorial”, en Pillet Capdepón, F., Cañizares Ruiz, M. C., Ruiz Pulpón, A. R. (coords.): *Geografía, territorio y paisaje: el estado de la cuestión: actas del XXI Congreso de geógrafos españoles*, Ciudad Real 27-29 de octubre de 2009, pp. 1177-1192

MATA, R. y RODRÍGUEZ, I. (1987): “Propiedad y explotación agrarias en el regadío de las «vegas» de Madrid”, en *Agricultura y Sociedad*, nº 42, pp. 149-180.

MAX-NEEF, M. (1994): *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Icaria Editorial. Barcelona

MAYNTZ, R. (2001): “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, nº 21, pp. 1-8.

MAYNTZ, R. (2005): “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”; en Cerrillo i Martínez, A. (coord.): *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*. Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid

MÉNDEZ GUTIÉRREZ, R. (coord.) (1994): *Crecimiento periférico y reorganización del modelo metropolitano en la Comunidad de Madrid*. Informe vinculado al Proyecto de Investigación: Difusión metropolitana de la industria y competencia interregional: impactos económico-territoriales para la Comunidad Autónoma de Madrid. Inédito.

MÉNDEZ GUTIÉRREZ, R. (1997): *Geografía Económica. La lógica espacial del capitalismo global*. Ariel Geografía. Barcelona

MÉNDEZ GUTIÉRREZ, R. (2001): “Transformaciones económicas y reorganización territorial en la región metropolitana de Madrid”, en *Eure*, vol. XXVII, nº 80. <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/196/19608007.pdf>

MÉNDEZ GUTIÉRREZ, R. (2002a): “Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes, en *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, volumen XXVIII, n° 84, pp. 63-84. En: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=19608404>

MÉNDEZ GUTIÉRREZ, R. (2002b): “Difusión de actividades y cambio metropolitano: el dinamismo de la franja periurbana en Madrid”. En *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, n° 137-138, pp. 259-272

MÉNDEZ GUTIÉRREZ, R. (2004): “Globalización y organización espacial de la actividad económica”, en Romero, J. (coord.): *Geografía Humana*; Editorial Ariel Geografía; Barcelona.

MÉNDEZ GUTIÉRREZ, R. (2006): “Del distrito industrial al desarrollo territorial: estrategias de innovación en ciudades intermedias”, en *Encuentro de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*. Bahía Blanca (Argentina). Disponible:

http://www.gedeur.es/publicaciones/PUBLICACIONES_WEB/Ciudades_innovaci%C3%B3n%20y%20desarrollo/RII_Bah%C3%ADaBlanca.pdf

MÉNDEZ GUTIÉRREZ, R. (2007): “El territorio de las nuevas economías metropolitanas”. En *Revista Eure*, Vol. XXXIII, n° 100, pp. 51-67

MÉNDEZ GUTIÉRREZ, R. (2008): “Procesos reciente en economías metropolitanas: Transformaciones económicas y reorganización territorial. Algunas interpretaciones y debates actuales”. Ponencia presentada en el *XI Coloquio Ibérico de Geografía*, celebrado en Alcalá de Henares y Pastrana entre los días 1 y 4 de octubre

MÉNDEZ GUTIÉRREZ, R. (ed.) (2010): *Estrategias de innovación industrial y desarrollo económico en las ciudades intermedias de España*. Fundación BBVA, Madrid

MÉNDEZ, R. y CARAVACA, I. (1999): *Organización industrial y territorio*. Editorial Síntesis, Madrid

MÉNDEZ, R., ABAD, L. D., CARAVACA, I. y GONZÁLEZ, G. (2010): “Las ciudades de Andalucía en la sociedad del conocimiento”, en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. XIV, núm. 345. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-345.htm>

MÉNDEZ, R., MICHELINI, J.J. y ROMEIRO, P. (2005): “Redes socioinstitucionales e innovación para el desarrollo de las ciudades intermedias”, en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Vol. XXXVIII, nº 148, pp. 377–396

MÉNDEZ, R., RODRÍGUEZ MOYA, J. y MECHA, R. (1999): “Medios innovación y desarrollo local en Castilla-La Mancha”, en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 19, pp. 141-167.

MÉNDEZ, R, SÁNCHEZ, S., ABAD, L y GARCÍA BALESTENA, I. (2009): “Sistema urbano y sociedad del conocimiento: hacia una tipología de las ciudades españolas”. En *Investigaciones Regionales*, nº 16, pp. 117-142

MÉNDEZ, R., TÉBAR, J. y ABAD, L. (2010a) : “Empleo y economía del conocimiento en la región metropolitana de Madrid: una revisión crítica”, comunicación presentada en el *XI Seminario Internacional RII* celebrado en Mendoza (Argentina) entre los días 26 y 30 de octubre de 2010

MÉNDEZ, R., TÉBAR, J. y ABAD, L. (2010b): Trabajos cartográficos no publicados vinculados al Proyecto del Plan Nacional de I+D+i sobre *Las regiones metropolitanas españolas en la sociedad del conocimiento: tendencias económicas y transformaciones territoriales* (CSO2009-10888).

MÉNDEZ, R., TÉBAR, J. y ABAD, L. D. (2011): “Economía del conocimiento y calidad del empleo en la región metropolitana de Madrid: una perspectiva crítica”, en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol XV, nº 280. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-380.htm>

MICHELINI, J. J. (2008): *Dinámicas locales en el desarrollo territorial de áreas rurales periféricas: el caso del Alto Valle del Río Colorado (La Pampa-Argentina)*. Tesis Doctoral. Departamento de Geografía Humana. Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/9180/1/T31081.pdf>

MICHELIN, J. J., TÉBAR, J. y ABAD, L. (2012): “Trayectorias industriales y gobernanza local en ciudades intermedias de la periferia madrileña: los casos de Getafe y Alcalá de Henares”, en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, Vol.32, nº 1, pp. 45-68

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN-MAPA (1985): *Ley de Agricultura de Montaña*. Secretería General Técnica. Madrid

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN-MAPA (1991): *Iniciativa Comunitaria LEADER. Programa de Desarrollo Rural España*. Secretaría General de Estructuras Agrarias

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN-MAPA (1992): *El futuro del mundo rural*. IRYDA, Documentos CEE, Madrid

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN-MAPA (1994): *Iniciativa Comunitaria Leader II 1994-1999. Programa de Desarrollo Rural España*. MAPA.

MINISTERIO DE PESCA, AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN (1996): *Comarcalización agraria de España*. Madrid

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN-MAPA (2007a): *Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013*; Disponible en: http://www.mapa.es/es/desarrollo/pags/programacion/plan_estrategico/plan_estrategico.htm

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN-MAPA (2007b): *Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013*; Disponible en: http://www.mapa.es/es/desarrollo/pags/programacion/marco_nacional/marco_nacional.htm

MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE-MAGRAMA (2009): *Ficha resumen del Proyecto de Cooperación Territorial Mover Montañas*. Disponible en: http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/red-rural-nacional/proyectos-de-cooperacion-y-pilotos/fichas-de-proyectos/detalle_proyectos.asp?codigo=27

MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE-MAGRAMA (2010): *Ficha resumen del Proyecto de Cooperación Territorial Borrando Huellas*. Disponible en: http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/red-rural-nacional/proyectos-de-cooperacion-y-pilotos/fichas-de-proyectos/detalle_proyectos.asp?codigo=70

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2012): *Registro de Entidades Locales. Mancomunidades*. En: <http://ssweb.mpt.es/REL/frontend/inicio/mancomunidades/13/all/>

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO-MARM (2009a): *Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural, 2007-2013*. Disponible en: http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/periodo-de-programacion-2007-2013/PENv2_12nov09_tcm7-9908.pdf

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO-MARM (2009b): *Marco Nacional de Desarrollo Rural, 2007-2013*, Secretaría General de Medio Rural. http://www.medioruralemar.xunta.es/fileadmin/archivos/desenvolvimento/PDR/normativa/MARCO_NACIONAL.pdf

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO (2011): *Leader en España 1991-2011. Una contribución activa al Desarrollo Rural*. Madrid

MONEDERO, J. C. (2008): “Introducción. El Estado moderno como relación social: La recuperación de un concepto politológico del Estado”, en Jessop, R.: *El futuro del Estado capitalista*. Los libros de La Catarata, Madrid.

MONREAL, P. ET AL. (1991): “El tejido social serrano”, en *Revista Alfoz. Madrid, Territorio, Economía y Sociedad. Madrid, Territorio, Economía y Sociedad*, nº 83, pp. 67-72

MONTEJANO MONTERO, I. (1982): “La Diputación debe actuar rápidamente en el Plan Especial de la Sierra «Pobre»”. Artículo de prensa publicado el 25 de febrero de 1982 en *ABC*, Sección Local. Disponible en: <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1982/02/25/030.html>

MONTES, P. (1993): *Del Plan de Estabilización a Maastricht. La integración en Europa*. Editorial Trotta, Madrid

MORENO SÁNCHEZ, M. T. (2005): *Redes y estrategias de comercialización de productos y servicios turísticos de calidad de áreas rurales de la Comunidad Valenciana*. Tesis Doctoral dirigida por el Dr. D. Javier Esparcia Pérez, presentada en el Departament de Geografia de la Universitat de València

MOULAERT, F. y NUSSBAUMER, J. (2005): “The Social Region: Beyond the Territorial Dynamics of the Learning Economy”, en *European Urban and Regional Studies*, nº 12 (1), pp. 45-64

- MOULAERT, F. y NUSSBAUMER, J. (2007): “L’innovation sociale au coeur des débats publics et scientifiques”, en Klein, J. L. y Harrison, D. (dir.): *L’innovation sociale. Émergence et effets sur la transformation des sociétés*. Presses de l’Université du Québec, Montréal
- MOULAERT, F. Y SEKIA, F. (2003): “Territorial Innovation Models: A Critical Survey”, en *Regional Studies*, Vol. 37.3, pp. 289-302
- MOYANO ESTRADA, E. (2006): *Nuevas orientaciones de la política europea de desarrollo rural*; en Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA), Documentos de Trabajo nº 514. Disponible en: www.iesa.csic.es
- MOYANO ESTRADA, E. (2009): “Capital Social, Gobernanza y Desarrollo en Áreas Rurales”, en *Revista Ambient@*, nº 88. Disponible en: <http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/Dinamicas/secciones/articulos/Moyano.htm>
- MUÑOZ, F. (2008): “Lock living: Urban sprawl in Mediterranean cities”. En *Cities*, Vol. 20, nº 6, pp. 381-385.
- NE·LO, O. (1995): “Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de integración europea”. En *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Vol. III, nº 106, pp.783-792.
- NE·LO, O. (1998): “Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa”. En Monclús, J. (ed.): *Urbanismo, Ciudad, Historia (I). La ciudad dispersa*. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona. Barcelona.
- NE·LO, O. (2002): *Cataluña, ciudad de ciudades*. Editorial Milenio. Lleida
- NE·LO, O. (2004): “Contra la dispersión, intensidad. Contra la segregación, ciudad”. En ROMERO, J. y FARINÓS, J. (editores): *Ordenación del Territorio y Desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*, Gijón: Ediciones TREA, pp. 261-285.
- NE·LO, O y MUÑOZ, F. (2004): “El proceso de urbanización”. En Romero, J. (coord.): *Geografía Humana*. Editorial Ariel. Barcelona.

NIETO MASOT, A. (2007): *El Desarrollo Rural en extremadura. Las políticas europeas y el impacto de los programas Leader y Proder*. Universidad de Extremadura. Cáceres

NIETO SOLIS, J. A (1998): *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*; Editorial Siglo XXI de España, Madrid

NORTH, D. C. (2000) : “La evolución histórica de las formas de gobierno”, en *Revista de Economía Institucional*, nº2, pp. 133-148

OBSERVATORIO EUROPEO LEADER (1996): *Guía metodológica para el análisis de las necesidades locales de innovación*. Bruxelles. Disponible en: <http://www.fao.org/sard/static/leader/es/biblio/analyse.pdf>

OBSERVATORIO EUROPEO LEADER (1997a): *Innovación y desarrollo rural*; Serie Informes del Observatorio, nº 2, Bruselas

OBSERVATORIO EUROPEO LEADER (1997b): *Evaluar el valor añadido del enfoque Leader*. Serie: Innovación en el medio rural. Cuaderno nº 4, Bruxelles. Disponible en: <http://www.fao.org/sard/static/leader/es/biblio/value.pdf>

OBSERVATORIO EUROPEO LEADER (1997c): *Organiser le partenariat local*. Serie: *Innovation en Milieu Rural*, Cahiers nº 2, Bruxelles. Disponible en: <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-fr/biblio/partner/dossier.pdf>

OBSERVATORIO EUROPEO LEADER (2001): *Leader, de una Iniciativa a un Método. Guía pedagógica del planteamiento Leader*. Disponible en: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/dossier_p/es/index.htm

OBSERVATORIO EUROPEO LEADER (2001): *La Declaración de Cork: "Por un paisaje rural vivo"*. Conferencia Europea de Desarrollo Rural, Cork (Irlanda); Guía Metodológica del Observatorio Europeo Leader

OCDE (2001): *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance*. OCDE, Paris

OSTROM, E. (2001) “Reformulando los bienes comunes”, artículo traducido al castellano y publicado en la web del Instituto del Bien Común de Perú. Disponible en: <http://www.ibcperu.org/doc/isis/2807.pdf>

- ÖIR (2004): *Métodos y éxito de la incorporación de las innovaciones y del enfoque de Leader a los programas de desarrollo rural. Informe final. Encargo de la Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea. Resumen*; ÖIR, Viena
- OVERBEEK, G. y TERLUIN, I. (eds.) (2006): *Rural Areas Under Urban Pressure. Case Studies of rural-urban relationships across Europe*. Agricultural Economics Research Institute (LEI), The Hague
- PAREJO NAVAJAS, T. (2004): *La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*; Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid
- PAREJO NAVAJAS, T. (2007): “Nuevas formas de derecho blando para la ordenación del territorio. Enseñanzas de la Estrategia Territorial Europea; en Farinós, J. y Romero, J. (eds.): *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y políticas en el espacio europeo*; Publicaciones de la Universidad de Valencia, nº 2, Barcelona
- PARLAMENTO EUROPEO (1991): *Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de febrero de 1991, sobre el programa «LEADER» y la utilización de las zonas rurales*. DOCE C 72 de 18 de marzo de 1991
- PATRONATO MADRILEÑO DE ÁREAS DE MONTAÑA (1990): *Plan Comarcal de la Sierra Norte. Documento de Información y Diagnóstico*; Inédito
- PATRONATO MADRILEÑO DE ÁREAS DE MONTAÑA (1996): *Análisis realizado por el equipo técnico del PAMAM sobre las inversiones realizadas en la Sierra Norte por el PAMAM y por la C. de Madrid, 1988-1994*. Documento inédito
- PATRONATO MADRILEÑO DE ÁREAS DE MONTAÑA (2003): *Memoria de Actividades. 15 años PAMAM*. Consejería de Justicia y Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid, Madrid.
- PATRONATO MADRILEÑO DE ÁREAS DE MONTAÑA (2004): *Inversiones realizadas por el PAMAM en la Sierra Norte, 1995-2004*. Documento inédito
- PECQUEUR, B. (1988): “Espacio de los territorios y nuevo modo de industrialización”, en *Estudios Territoriales*, nº 26, pp. 47-60.

PECQUEUR, B. (1989): *Le développement local*, Editorial Syros-Alternatives Économiques, Paris

PECQUEUR, B. (1995): “La logique de la proximité”, en *Sciences Humaines*, Hors Series, nº 8, pp. 43-44

PECQUEUR, B. y TERNAUX, P. (2005): “Editorial. Mondialisation, restructuration et gouvernance territoriale”, en *Géographie, Économie et Société*, nº 7, pp. 315-319.

PEÑA SÁNCHEZ, A. R. (2004): *Las disparidades económicas intrarregionales en Andalucía*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz. Disponible en: <http://www.uca.es/publicaciones>

PÉREZ FRA, M. M. (2004): “La iniciativa comunitaria Leader en el marco teórico de la política agraria”; en *Revista Galega de Economía*, vol. 13, nº 1-2, pp. 1-23

PETERS, G. B. (2003): *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Gedisa Editorial, Barcelona

PETERS, G. B y PIERRE, J. (2005): “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”, en Cerrillo i Martínez, A. (coord.): *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*. Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid

PIORE, M. J. y SABEL, C. F. (1990): *La segunda ruptura industrial*. Alianza editorial, Madrid

PLANQUE, B. (1991): “Note sur la notion de réseau d’innovation. Réseaux contractuels et réseaux «conventionnels»”, en *Revue d’Économie Régionale et Urbaine*, nº 3-4, pp. 295-320

PLASSARD, F. (1988): “Un exemple d’agriculture périurbaine: la Ceinture Verte agricole lyonnaise, une animation économique originale”, en Gómez Benito, C. y Forneau, F. (coords.): *Jornadas franco-españolas sobre agricultura periurbana*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid

PLAZA GUTIÉRREZ, J. I. (2005): “Desarrollo y diversificación en las zonas rurales de España: el programa PRODER”, en *Número monográfico del Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles: “Desarrollo Territorial Sostenible en España: experiencias de cooperación”*, nº 39, pp. 399-422

- PLAZA GUTIÉRREZ, J. I. (2006): “Territorio, Geografía Rural y Políticas Públicas: Desarrollo y Sustentabilidad en las áreas rurales”; en *Número monográfico del Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles: “Políticas Públicas, Sostenibilidad y Geografía Rural”*, nº 41, pp. 65-95
- PLAZA GUTIÉRREZ, J. I., ROMERO GONZÁLEZ, J. y FARINÓS DASÍ, J. (2003): “Nueva cultura y gobierno del territorio en Europa”, en *Eria. Revista cuatrimestral de geografía*, nº 61, pp. 227-249
- PODADERA, P. (1998): “Política regional comunitaria. Los fondos estructurales”; en *Papeles de Trabajo. Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 22. Universidad de Málaga
- PORTER, M. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*. Plaza & Janés Editores, Barcelona
- POZO RIVERA, E. (2005) : “Tendencias recientes en la evolución de la población de la Comunidad de Madrid (1996-2001)”, en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid*, nº 25, pp. 353-379
- POZO RIVERA, E. y RODRÍGUEZ MOYA, J. (2006): “Transformaciones sociodemográficas recientes en las comarcas castellano manchegas limítrofes con la Comunidad de Madrid”, en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid*, nº 26, pp. 249-281
- PRADA TRIGO, J. (2011): *Desarrollo, patrimonio y políticas de revitalización en ciudades intermedias de antigua especialización minero-industrial. El caso de Langreo (Asturias)*. Consejo Económico y Social del Principado de Asturias. Colección de Estudios, nº 12, Oviedo
- PRATS I CÁATALA, J. (2005): “La construcción social de la gobernanza”, en Vidal Beltrán, J. M. y Prats i Cátala, J. (coords.): *Gobernanza, diálogo euro-iberoamericano sobre el buen gobierno*, Instituto Nacional de la Administración Pública y Editorial COLEX, Madrid
- PRESIDENCIA DEL CONSEJO EUROPEO DE GOTENBURGO (2001): *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001*; Documento SN2001/1/01 REV!

PRESIDENCIA FRANCESA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2008): *Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale*, en <http://www.charte-coop-gouvernancelocale.eu>

PRYOR, R. J. (1968): "Defining the Rural-Urban Fringe". En *Social Forces*, vol. 47, nº 2, pp. 202-215.

PUJADAS, R. y FONT, J. (1998): *Ordenación y planificación territorial*. Editorial Síntesis, Madrid.

QUASAR CONSULTORES (2009): *Evaluación Posterior del Programa LEADER PLUS de la Comunidad de Madrid, 2000-2006*. Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, Madrid.
http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=ContentDisposition&blobheadervalue1=filename%3DINFORME+Evaluaci%C3%B3n+Posterior+LEADER+PLUS_091029-07.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1220701907014&ssbinary=true

RALLET, A. (1996): "Ressources spécifiques et ressources génériques: une problématique pour le développement local. L'exemple d'une région tunisienne", en Abdelmalki, L. y Courlet, C: *Les nouvelles logiques du développement*. Éditions L'Harmattan. Série Logiques Économiques, Paris

RAMOS, L. (2005): "Los agricultores, protagonistas"; en *Actualidad Leader. Revista de desarrollo rural*, nº 28, pp. 18-19

RAMOS REAL, E. y ROMERO, J. J. (1995): "Para una concepción sistémica del desarrollo rural"; en Ramos Real, E. y Cruz Villalón, J. (Coords.): *Hacia un nuevo sistema rural*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Serie Estudios nº 99. Madrid.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2001): *Diccionario de la lengua española*; Vigésima segunda edición, RAEL, Madrid

RED EUROPEA DE DESARROLLO RURAL (2012): "Veinte años de Leader y de Cooperación", en *Revista Rural de la UE. La Revista de la Red Europea de Desarrollo Rural*, nº 11, pp. 6-9

REIG MARTÍNEZ, E. (2002): La multifuncionalidad del mundo rural, en Número monográfico de la *Revista Información Comercial Española: Globalización y mundo rural*, nº 803. pp. 33-44.

- RHODES, R. A.W. (1997): *Understanding governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press, Berkshire
- RIST, Ch. (1945): “Urbanisation et Désurbanisation”. En Decugis, H. et al.: *Urbanisation et Désurbanisation. Problème de l’heure*. Librairie Plon. Paris
- RIVAS LEONE, J. A. (2003): “El neo-institucionalismo y la revalorización de las instituciones”, en *Reflexión Política*, nº 9, pp. 37-46.
<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11000903>
- RIZZO, F. (2009): “Rural paradigms and governance models in the LEADER Programme: Case studies from North Karelia (Finland) and South Tyrol (Italy)” en *Europa Regional*, nº 17, pp. 147-156
- ROCH, F. (2006): “Madrid se desborda. A propósito de las relaciones entre lo local y lo global bajo la hegemonía inmobiliaria”. En *Ingeniería y Territorio*, nº 75 dedicado a La Ciudad Habitable, pp. 50-57.
- ROCH, F. (2008): “La deriva patológica del espacio social en el modelo inmobiliario neoliberal madrileño”. En *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. XII, nº 270 (40). En: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/179.htm>
- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. (1993): “El balance de un decenio de política de montaña en España (1982-1992)”; en *Eria. Revista de Geografía*, nº 30, pp. 61-72
- RODRÍGUEZ POSE, A. (1993): *Desequilibrios socioeconómicos y política regional en la Europa comunitaria*.
<http://www.ucm.es/BUCM/tesis/19911996/H/0/AH0009101.pdf>
- ROLLAN, F. (1988): “Valeur économique et avenir de l’agriculture périurbaine: Méthode d’étude”, en Gómez Benito, C. y Forneau, F. (coords.): *Jornadas franco-españolas sobre agricultura periurbana*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid
- ROMERO GONZÁLEZ, J. (2005): “El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles. Monográfico dedicado al Desarrollo Territorial Sostenible en España: experiencias de cooperación*, nº 39, pp. 59-86.

ROMERO GONZÁLEZ, J. y FARINÓS DASÍ, J. (2004): “Los territorios rurales en el cambio de siglo”. En ROMERO, J. (coord.) *Geografía Humana*, Ariel, Barcelona, pp. 333-394.

ROMERO GONZÁLEZ, J. y FARINÓS DASÍ, J. (2005): “Presentación”; en *Número monográfico del Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles: “Desarrollo Territorial Sostenible en España: experiencias de cooperación”*, nº 39, pp. 5-8

ROMERO GONZÁLEZ, J. y FARINÓS DASÍ, J. (2006): “Presentación”, en Romero, J. y Farinós, j. (eds.): *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*. Publicacions de la Universitat de Valencia, Valencia

ROMERO GONZÁLEZ, J. y FARINÓS DASÍ, J. (2011): “Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 56, pp. 295-319

ROMERO GONZÁLEZ, J. y NOGUÉ I FONT, J. (2004): “Globalización y nuevo (des)orden mundial”, en Romero, J. (coord.): *Geografía Humana*, Editorial Ariel Geografía, Barcelona

ROUX, E. y VANIER, M. (2008): *La périurbanisation: problématiques et perspectives*. DIACT. La Documentation Française. Collection : Travaux, nº 8.

RUFI, J. V. (2003): “¿Nuevas palabras, nuevas ciudades?”. En *Revista de Geografía*, nº 2, pp.79-103.

SALOM, J. (2003): “Innovación y actores locales en los nuevos espacios económicos: un estado de la cuestión”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 36, pp. 7-30

SALOM, J. y ALBERTOS, A. (2009): “El papel de las redes en el desarrollo territorial”, en Salom, J. y Albertos, A. (eds.): *Redes socioinstitucionales, estrategias de innovación y desarrollo territorial en España*. Publicacions de la Universitat de Valencia, Valencia

SAMPEDRO, J. L. (1996): *El río que nos lleva*. Editorial Cátedra. Madrid

SÁNCHEZ DE JUAN, J-A. (2004) : “La coordinación de estrategias territoriales y sectoriales como modelo de inteligencia gubernamental”, en Romero y Farinós (eds.): *Ordenación territorial y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*, Editorial TREA, Gijón.

SÁNCHEZ ESTEBAN, N. (2010): “Los programas de Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo en España: un instrumento de formación, una herramienta para la conservación del patrimonio, un mecanismo de intervención social”, en *Boletín Ciudades para un Futuro más Sostenible*, nº 42/43 Simposio Internacional Desarrollo, Ciudad y Sostenibilidad. ETSA de la Universidad Politécnica de Madrid. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n42/ac-nsan.html>

SANTOS, M. (1996): *De la totalidad al lugar*. Editorial Oikos-Tau, Barcelona

SAYADI, S. y CALATRAVA, J. (2001): “Agroturismo y Desarrollo Rural: situación actual, potencial estrategias en zonas de montaña del sureste español”, en *Cuadernos de Turismo*, nº 7, pp. 131-157

SFORZI, F. (1999): “La teoría marshalliana para explicar el desarrollo local”, en Rodríguez Gutiérrez, F. (ed.): *Manual de Desarrollo Local*, Ediciones TREA, Gijón

SFORZI, F. (2006): “El distrito industrial y el «viraje territorial» en el análisis del cambio económico”, en *Economía Industrial: El Distrito industrial marshalliano. Un balance crítico de 25 años*, nº 359, pp. 37-42

SFORZI, F. (2008): “Unas realidades ignoradas: de Marshall a Becattini”, en Soler i Marco, V. (coord.): *Los distritos industriales*. Colección: *Mediterráneo Económico*; nº 13, Fundación Cajamar Caja Rural, Sociedad Cooperativa de Crédito, pp. 43-54. Disponible en: <http://www.fundacioncajamar.es/mediterraneo/revista/me1302.pdf>

SILVA RODRÍGUEZ, J. M. (2000): “En pocas palabras...”; en *Leader Magazine: “Temas unificadores, desarrollo territorial integrado”*, nº24

SMITH, M. J.(2002): “La reconstitución del estado: el impacto de la redes intra e intergubernamentales”, en Subirats, J. (coord.) *Redes, Territorios y Gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Diputación de Barcelona. Xarxa de municipis. Colección Territorio y gobierno: visiones, nº 1. Barcelona

SOLER I MARCO, V. (2008): “Preámbulo: los distritos industriales como una oportunidad competitiva”, en Soler i Marco (coord.): *Los distritos industriales*;

Colección Mediterráneo Económico, nº 13, Fundación Cajamar; Almería. Disponible en: <http://www.fundacioncajamar.es/mediterraneo/medite.htm>

STEINBERG, J. (2001): “La périurbanisation en Europe”. En *Bulletin de l'Association de Géographes Françaises*, vol 78, nº1, pp. 49-50.

STÖHR, W. B. y TAYLOR, F. (1981): *Developpment from Above or Below? The dialectics of regional plannign in developing countries*. John Wiley and Sons, Chichester

STÖHR, W. B. y TÖDTLING, F. (1978): “Equidad espacial: algunas tesis contrarias a la doctrina actual del desarrollo regional”, en *Revista de Estudios Regionales*, nº 1, pp.159-186

STOKER, G. (1996): “Governance as a theory. Five propositions”, en *International Social Science Journal*, vol. 50, nº 155, pp. 17-28.

STOKER, G. (2002): “El trabajo en red en el gobierno local: una meta deseable, pero...¿es posible alcanzarla?”, en Subirats, J. (coord.) *Redes, Territorios y Gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Diputación de Barcelona. Xarxa de municipis. Colección Territorio y gobierno: visiones, nº 1, Barcelona

SUBIRATS, J. (2006): “La gobernabilidad de las políticas territoriales. Formulación participativa y gestión concertada”, en Tarroja, A. y Camagni, R. (coord.): *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*, Diputación de Barcelona. Xarxa de municipis. Colección Territorio y Gobierno: visiones, nº 4. Barcelona

SUBIRATS, J. (2010): “Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta. Factores de cambio en la política y en las políticas, en *Ekonomiaz*, nº 74-2, pp.16-35

SWYNGEDOUW, E. (2005): “Governance Innovation and the Citizen: the Janus Face of Governance-beyond-the-state”, en *Urban Studies*, Vol. 42, nº 11, pp.1991-2006

TERÁN, F. DE (2006): *En torno a Madrid. Génesis de una Región Urbana*. Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional. Comunidad de Madrid. Colección de Estudios y Propuestas de la Comunidad de Madrid. Nº 2. Madrid

THIRION, S. (2000): “Convertir los temas unificadores en incentivos para el desarrollo”; en *Leader Magazine: “Temas unificadores, desarrollo territorial integrado”*, nº24

THYES, J. (2003): “La Gouvernance, entre innovation et impuissance. Le cas de l’environnement”, en *Développement durable et territoires. Dossier 2: Gouvernance locale et Développement Durable*; <http://developpementdurable.revues.org/index1523.html>

TOLÓN BECERRA, A. y LASTRA BRAVO, X. (2007): “Evolución del Desarrollo Rural en Europa y España. Las áreas rurales de metodología Leader”, en *M+A. Revista Electrónica de Medioambiente*, nº 4, pp. 35-62

TORRE, A. (2008): “Conflits d’usages dans les espaces ruraux et périurbains”. En Monteventi Weber, L, Deschenaux, Ch. y Tranda-Pittion, N. (eds.): *Champagneville. Le pas de deux*. Presses Polytechniques et Universitaires Romandes. Laussane

TORRES SALCIDO, G. y RAMOS CHAVEZ, H. A. (2008): “Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, nº 203, pp. 75-95

TORT I DONADA ET AL. (2010): “De paisaje agrario a paisaje metropolitano: las escalas de la huerta de Barcelona”, en Pillet, F., Cañizares, M. C. y Ruiz, A. R. (coords.): *Actas del XXI Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles*. Ediciones de la UCLM (formato CD), Cuenca, pp.1387-1401.

TRACY, M. (1994): “El espíritu de Stressa”; en *Papeles de Economía Española*; suplemento al nº 60/61: *La nueva política agraria común y los acuerdos del GATT*. Madrid

TRIGLIA, C. (2003): “Capital social y desarrollo local”, en Bagnasco, A., Piselli, F., Pizzorno, A. y Triglia, C.: *El capital social. Instrucciones de uso*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires

TROITIÑO VINUESA, M. A. (2002a): “Iniciativas europeas del desarrollo local: del desarrollo agrario al desarrollo rural integrado”; en *IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio: Nuevos territorios para nuevas sociedades*. Universidad de Zaragoza y Gobierno de Aragón, Zaragoza, pp. 605-616

TROITIÑO VINUESA, M. A. (2002): “Aranjuez: Patrimonio Cultural, recuperación urbana y turismo”, en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*. Volumen extraordinario, pp. 495-518.

TROITIÑO VINUESA, M. A. et al. (2006): “La experiencia del Patronato Madrileño de Áreas de Montaña como experiencia de cooperación y desarrollo sostenible en la Sierra Norte de Madrid”, en Romero, J. y Farinós, J. (eds.): *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*. Publicacions de la Universitat de València, Sevilla

TRULLÉN, J. (2006): “Presentación: El análisis de los procesos industriales en clave «distrito»”, en *Economía Industrial: El Distrito industrial marshalliano. Un balance crítico de 25 años*, nº 359, pp. 17-19

UE (2007a): *Agenda Territorial Europea. Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*. http://www.mma.es/secciones/desarrollo_territorial/ambito_europeo_dt/ete/pdf/ATU_E_final_castellano.pdf

UNIÓN EUROPEA (2007b): *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*. Borrador final de 2 de mayo de 2007.

UNIÓN EUROPEA (2007): *Agenda Territorial Europea. Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*. Reunión informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial celebrada en Leipzig, 24-25 de mayo de 2007

UNITÉ NATIONAL D’ANIMATION (UNA) (2007a): *Étude thématique: le périurbain dans Leader*. Disponible en: http://www.una-leader.org/leader/IMG/pdf/ETUDE_PERIURBAIN_VFINALE_legere.pdf

UNITÉ NATIONAL D’ANIMATION (UNA) (2007b): “Leader et le périurbaine: quelles perspectives?” en *GAL’AXIE+*, *Lettre d’information de l’Unité National d’Animation*. Hors Serie. Decembre

UTANDA MORENO, M. L. (1996): *Geografía agraria de la Comarca de «Las Vegas»*. Ediciones Doce Calles. Aranjuez.

UTANDA MORENO, M. L. (2004): “La evolución histórica de la industria en la comarca de las Vegas”. En VV.AA: *Historia, clima y paisaje. Estudios geográficos*

en memoria del profesor Antonio López Gómez. Universitat de Valencia. Valencia, pp. 233-249

VACHON, B. (2001): *El desarrollo local. Teoría y práctica. Reintroducir la humano en la lógica del desarrollo*. Editorial TREA, Gijón

VAILLANCOURT, Y. (2007): “Vers un État stratège partenaire de la société civile”, en *Cahiers du CRISES. Collection Études Théoriques*, nº ET0708. En: www.crisis.uqam.ca

VALCÁRCEL-RESALT, G. (1993): “Planes Estratégicos de Desarrollo Local”, en Valcárcel-Resalt, G., Troitiño Vinuesa, M. A. y Esteban Cava, L. (coords.): *Desarrollo Local, Turismo y Medio Ambiente*. Excma. Diputación Provincial de Cuenca, Cuenca.

VALENZUELA RUBIO, M. (1977): *Urbanización y Crisis Rural en la Sierra de Madrid*. Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid

VALENZUELA RUBIO, M. (1986): “Los espacios periurbanos”. En *IX Coloquio de Geógrafos Españoles. Actas, discursos, ponencias y mesas redondas. Murcia, 16-21 de Diciembre de 1985*. Asociación de Geógrafos Españoles y Sección de Geografía de la Facultad de Letras de la Universidad de Murcia. Murcia

VALENZUELA RUBIO, M. (2003): “La residencia secundaria en ámbitos metropolitanos: la Comunidad de Madrid”. En *Estudios Turísticos*, nº 155-156, pp. 112-157.

VALLS, R. (2002): “Administraciones locales y poder local en Europa”, en Subirats, J. (coord.) *Redes, Territorios y Gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Diputación de Barcelona. Xarxa de municipis. Colección Territorio y gobierno: visiones, nº 1, Barcelona

VANIER, M. (2000): “Qu’est-ce que le tiers espace? Territorialités complexes et construction politique”. En *Revue de Géographie Alpine*, Vol. 88, nº 1, pp.105-113.

VANIER, M. (2003): “Le périurbain à l'heure du crapaud buffle: tiers espace de la nature, nature du tiers espace”. En *Revue de Géographie Alpine*, Vol. 91, nº 4, pp.79-89.

VAZQUEZ BARQUERO, A. (1999): *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Ediciones Pirámide, Madrid

VELÁZQUEZ CHENA, L. R. (2004): *Política ambiental, innovación empresarial y territorio. Estudio de casos: Macizo del Caroig, Vall d'Albaida y Garrotxa*. Tesis Doctoral inédita. Departamento de Geografía Humana. Universidad Complutense de Madrid

VELTZ, P. (1999): *Mundialización, ciudades y territorios. La economía del archipiélago*. Ed. Ariel Geografía. Barcelona

VIDEIRA ROJAS, A. (2009): “Entrevistas”, en Callejo Gallego, J. (coord.): *Introducción a las técnicas de investigación social*. Editorial Universitaria Ramón Areces-UNED. Madrid

VILLALBA, E. (2011): “Un centro logístico kilométrico”, artículo aparecido en *Madridiario.es*. <http://www.madridiario.es/2011/Octubre/municipio/aranjuez/209456/aranjuez-adif-centro-logistico-ferroviario-intermodal-mercancias.html>

ZAZO MORATALLA, A. (2010): “El Parque Agrícola del Sur de Milán: La primera incorporación de un espacio agrícola periurbano al sistema urbano. El principio de una era de parques”. En *Ciudades para un Futuro más Sostenible*. Número monográfico dirigido por Vázquez, M. y Verdaguer C. dedicado a: El espacio entre el campo y la ciudad. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/eacc/amilan.html>

ZURBANO IRIZAR (2008): “Gobernanza e innovación social. El caso de las políticas públicas en materia de ciencia y tecnología en Euskadi”, en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 60, pp. 73-93.

ANEXOS

ANEXO I: Reclasificación de las CNAE 93 y CNAE 09

CNAE-93*

- 01 Agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados
- 02 Silvicultura, explotación forestal.
- 05 Pesca y acuicultura
- 1 INDUSTRIAS EXTRACTIVAS
- 10 Extracción y aglomeración de antracita,
- 11 Extracción de crudos de petróleo y gas natural
- 12 Extracción de minerales de uranio y torio
- 13 Extracción de minerales metálicos
- 14 Extracción de minerales no metálicos ni energéticos
- 15 Industria de productos alimenticios y bebidas
- 16 Industria del tabaco
- 17 Industria textil
- 18 Industria de la confección y de la peletería
- 19 Preparación del cuero; fabricación marroquinería
- 2 INDUSTRIA DE LA MADERA Y DEL CORCHO
- 20 Industria de la madera y del corcho, excepto muebles
- 21 Industria del papel
- 22 Edición, artes gráficas y reproducción
- 23 Coquerías, refino petróleo y tratamiento comb. nucleares
- 24 Industria química
- 25 Fabricación prods. caucho y materias plásticas
- 26 Fabricación de otros productos minerales
- 27 Metalurgia
- 28 Fabricación prods. metálicos, excepto maquinaria y equipo
- 29 Industria construcción maquinaria
- 3 IND. MATERIAL Y EQUIPO ELECTRICO, ELECTRONICO
- 30 Fabricación máquinas oficina y equipos informáticos
- 31 Fabricación maquinaria y material eléctrico
- 32 Fabricación material electrónico; aparatos radio y tv
- 33 Fabric. instrumentos médico-quirúrgicos, de precisión y ópticos
- 34 Fabricación de vehículos de motor y remolques
- 35 Fabricación otro material de transporte
- 36 Fabricación muebles; otras inds. manufactureras
- 37 Reciclaje
- 40 Producción y distribución energía eléctrica, gas y vapor
- 41 Captación, depuración y distribución agua
- 45 Construcción
- 5 COMERCIO, REPARACIÓN VEHÍCULOS DE MOTOR
- 50 Venta, mantenimiento y reparación vehículos
- 51 Comercio al por mayor e intermediarios del comercio
- 52 Comercio al por menor, excepto vehículos de motor
- 55 Hostelería
- 6 TRANSPORTE ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIÓN
- 60 Transporte terrestre; transporte por tuberías

- 61 Transporte marítimo, cabotaje y por vías navegables
- 62 Transporte aéreo y espacial
- 63 Actividades anexas a los transportes; agencias de viajes
- 64 Correos y telecomunicaciones
- 65 Intermediación financiera, excepto seguros
- 66 Seguros y planes de pensiones, excepto seg. social
- 67 Actividades auxiliares a la intermediación financiera
- 70 Actividades inmobiliarias
- 71 Alquiler maquinaria y equipo sin operario
- 72 Actividades informáticas
- 73 Investigación y desarrollo
- 74 Otras actividades empresariales
- 75 Administración pública, defensa y seguridad social
- 80 Educación
- 85 Actividades sanitarias y veterinarias; servicio social
- 90 Actividades de saneamiento público
- 91 Actividades asociativas
- 92 Actividades recreativas, culturales y deportivas
- 93 Actividades diversas de servicios personales
- 95 Hogares que emplean personal doméstico
- 99 Organismos extraterritoriales

(*): No se ha considerado la categoría NO CONSTA

CNAE-09*

- 01 Agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados
- 02 Silvicultura y explotación forestal
- 03 Pesca y acuicultura
- 05 Extracción de antracita, hulla y lignito
- 06 Extracción de crudo de petróleo y gas natural
- 07 Extracción de minerales metálicos
- 08 Otras industrias extractivas
- 09 Actividades de apoyo a las industrias ex
- 10 Industria de la alimentación
- 11 Fabricación de bebidas
- 12 Industria del tabaco
- 13 Industria textil
- 14 Confección de prendas de vestir
- 15 Industria del cuero y del calzado
- 16 Industria de la madera y del corcho, excepto muebles
- 17 Industria del papel
- 18 Artes gráficas y reproducción de soporte
- 19 Coquerías y refino de petróleo
- 20 Industria química
- 21 Fabricación de productos farmacéuticos
- 22 Fabricación de productos de caucho y plásticos
- 23 Fabricación de otros productos minerales
- 24 Metalurgia; fabricación productos de hierro y acero
- 25 Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria
- 26 Fabric. prods. informáticos, electrónicos y ópticos
- 27 Fabricación de material y equipo eléctrico
- 28 Fabricación de maquinaria y equipo
- 29 Fabricación de vehículos de motor, remolques
- 30 Fabricación de otro material de transporte
- 31 Fabricación de muebles
- 32 Otras industrias manufactureras
- 33 Reparación e instalación maquinaria y equipo
- 35 Suministro energía eléctrica, gas, vapor
- 36 Captación, depuración y distribución agua
- 37 Recogida y tratamiento aguas residuales
- 38 Recogida, tratamiento y eliminación residuos
- 39 Actividades de descontaminación
- 41 Construcción de edificios
- 42 Ingeniería civil
- 43 Actividades construcción especializada
- 45 Venta y reparación de vehículos de motor
- 46 Comercio al por mayor e intermediarios del comercio
- 47 Comercio al por menor, excepto vehículos motor
- 49 Transporte terrestre y por tubería
- 50 Transporte marítimo y por vías navegable
- 51 Transporte aéreo
- 52 Almacenamiento y actividades anexas al transp.

- 53 Actividades postales y de correos
- 55 Servicios de alojamiento
- 56 Servicios de comidas y bebidas
- 58 Edición
- 59 Actividades cinematográficas y de vídeo
- 60 Actividades programación y emisión radio y tv.
- 61 Telecomunicaciones
- 62 Programación, consultoría y otras activs. relacionadas
- 63 Servicios de información
- 64 Servicios financieros, excepto seguros
- 65 Seguros, reaseguros y fondos de pensiones
- 66 Actividades auxiliares a servicios financieros
- 68 Actividades inmobiliarias
- 69 Actividades jurídicas y de contabilidad
- 70 Activs. sedes centrales y consultoría gestión empresarial
- 71 Servicios técnicos arquitectura e ingeniería
- 72 Investigación y desarrollo
- 73 Publicidad y estudios de mercado
- 74 Otras actividades profes., científicas y técnicas
- 75 Actividades veterinarias
- 77 Actividades de alquiler
- 78 Actividades relacionadas con el empleo
- 79 Actividades de agencias de viajes, operadios turísticos
- 80 Actividades de seguridad e investigación
- 81 Servicios a edificios y actividades de jardinería
- 82 Actividades administrativas de oficina
- 84 Administración Pública y Defensa; Seguridad Social
- 85 Educación
- 86 Actividades sanitarias
- 87 Asistencia en establecimientos residenciales
- 88 Actividades servicios sociales sin alojamiento
- 90 Actividades de creación, artísticas y espectáculos
- 91 Actividades bibliotecas, archivos, museos
- 92 Actividades de juegos de azar y apuestas
- 93 Actividades deportivas, recreativas y entretenimiento
- 94 Actividades asociativas
- 95 Reparación ordenadores, efectos personales
- 96 Otros servicios personales
- 97 Actividades de los hogares como empleado
- 99 Actividades organizaciones y organismos extraterritoriales

(*): No se ha considerado la categoría NO CONSTA

Reclasificación CNAE-93 y CNAE-09

	2000	2009
01 Agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados	01	01
02 Silvicultura, explotación forestal y servicios relacionadas	02	02
05 Pesca, acuicultura y servicios relacionados	05	03
1 INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	1	----
10 Extracción de antracita, hulla y lignito	10	05
11 Extracción de crudo de petróleo y gas natural	11	06
12 Extracción de minerales metálicos	12 y 13	07
14 Extracción de minerales no metálicos ni energéticos	14	08 y 09
15 Industria de productos alimenticios y bebidas	15	10 y 11
16 Industria del tabaco	16	12
17 Industria textil	17	13
18 Industria de la confección y de la peletería	18	14
19 Industria del cuero y del calzado	19	15
2 INDUSTRIA DE LA MADERA Y DEL CORCHO	2	----
20 Industria madera y corcho, excepto muebles	20	16
21 Industria del papel	21	17
22 Edición, artes gráficas y reproducción de soportes grabados	22	18 y 58
23 Coquerías y refino de petróleo	23	19
24 Industria química	24	20 y 21
25 Fabricación de productos de caucho y plásticos	25	22
26 Fabricación de otros productos minerales	26	23
27 Metalurgia	27	24
28 Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	28	25
29 Industria de la construcción de maquinaria y equipo	29	28 y 33
3 IND. DE MATERIAL Y EQUIPO ELÉCTRICO, ELECTRÓNICO	3	----
31 Fabricación de maquinaria y material eléctrico	31	27
32 Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos	30, 32 y 33	26
34 Fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques	34	29
35 Fabricación de otro material de transporte	35	30
36 Fabricación de muebles; otras industrias manufactureras	36	31 y 32
37 Reciclaje	37	38
40 Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	40	35
41 Captación, depuración y distribución de agua	41	36
45 Construcción	45	41, 42 y 43
5 COMERCIO, REPARACIÓN DE VEHÍCULOS DE MOTOR	5	----
50 Venta y reparación de vehículos de motor y motocicletas	50	45
51 Comercio al por mayor, excepto vehículos de motor	51	46
52 Comercio al por menor, excepto vehículos de motor; Reparación	52	47 y 95
55 Hostelería	55	55 y 56
6 TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIÓN	6	----
60 Transporte terrestre; transporte por tubería	60	49
61 Transporte marítimo, de cabotaje y por vías de navegación	61	50
62 Transporte aéreo y espacial	62	51
63 Actividades anexas a transportes; agencias de viajes	63	52 y 79
64 Correos y telecomunicaciones	64	53 y 61
65 Servicios financieros, excepto seguros y fondos de pensiones	65	64
66 Seguros, reaseguros y fondos de pensiones, excepto Seguridad Social	66	65
67 Actividades auxiliares a servicios financieros y a seguros	67	66
70 Actividades inmobiliarias	70	68
71 Actividades de alquiler	71	77
72 Actividades informáticas	72	62 y 63
73 Investigación y desarrollo	73	72
74 Otras actividades empresariales	74	69, 70, 71, 73, 74, 78, 80, 81 y 82
75 Administración pública, defensa y seguridad social	75	84
80 Educación	80	85
85 Actividades sanitarias y veterinarias; servicio social	85	75, 86, 87 y 88

ANEXO II: Clasificación Funcional de las actividades económicas a partir de la reclasificación de las CNAE-93 y CNAE-09

FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN

- 01 Agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados
- 02 Selvicultura, explotación forestal y servicios relacionados
- 03 Pesca, acuicultura y servicios relacionados
- 1 INDUSTRIAS EXTRACTIVAS
- 10 Extracción de antracita, hulla y lignito
- 11 Extracción de crudo de petróleo y gas natural
- 12 Extracción de minerales metálicos
- 13 Extracción de minerales no metálicos ni energéticos
- 14 Industria de productos alimenticios y bebidas
- 15 Industria del tabaco
- 16 Industria textil
- 17 Industria de la confección y de la peletería
- 18 Industria del cuero y del calzado
- 2 INDUSTRIA DE LA MADERA Y DEL CORCHO
- 20 Industria de la madera y del corcho; excepto muebles
- 21 Industria del papel
- 22 Edición, artes gráficas y reproducción
- 23 Coquerías y refino de petróleo
- 24 Industria química
- 25 Fabricación de productos de caucho y plásticos
- 26 Fabricación de otros productos minerales
- 27 Metalurgia
- 28 Fabric. de prods. metálicos, excepto maquinaria y equipo
- 29 Industria de la construcción de maquinaria y equipo
- 3 IND. DE MATERIAL Y EQUIPO ELECTRICO Y ELECTRÓNICO
- 31 Fabricación de maquinaria y material eléctrico
- 32 Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos
- 33 Fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques
- 34 Fabricación de otro material de transporte
- 35 Fabricación de muebles; otras industrias manufactureras
- 36 Reciclaje
- 40 Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado
- 41 Captación, depuración y distribución de agua
- 45 Construcción

FUNCIÓN DE INTERMEDIACIÓN (Servicios a las Empresas)

- 6 TRANSPORTE ALMACENAMIENTO Y COMUNICACION
- 60 Transporte terrestre; transporte por tubería
- 61 Transporte marítimo, de cabotaje y por vías de navegación
- 62 Transporte aéreo y espacial

- 63 Actividades anexas a los transportes; Agencias de viajes
- 64 Correos y telecomunicaciones
- 65 Servicios financieros, excepto seguros y fondos de pensiones
- 66 Seguros, reaseguros y fondos de pensiones
- 67 Actividades auxiliares a los servicios financieros y a los seguros
- 70 Actividades inmobiliarias
- 71 Actividades de alquiler
- 72 Actividades informáticas
- 73 Investigación y desarrollo
- 74 Otras actividades empresariales

FUNCIÓN SOCIAL (Servicios a la Población)

- 75 Administración pública, defensa y seguridad social
- 80 Educación
- 81 Actividades sanitarias y veterinarias; Servicio social
- 90 Actividades de saneamiento público
- 91 Actividades asociativas
- 92 Actividades recreativas, culturales y deportivas
- 95 Organismos extraterritoriales

FUNCIÓN DE CONSUMO (Servicios al Consumo y Personales)

- 5 COMERCIO, REPARACION DE VEHICULOS DE MOTOR
- 50 Venta y reparación de vehículos de motor y motocicletas
- 51 Comercio al por mayor e intermediarios del comercio
- 52 Comercio al por menor; Reparación enseres domésticos
- 53 Hostelería
- 93 Actividades diversas de servicios personales
- 94 Hogares que emplean personal doméstico

ANEXO III: Modelos de Entrevistas

Modelo base de entrevistas realizadas en la Sierra Norte de Madrid a agentes socios y no socios de GALSINMA

FICHA TÉCNICA

Entrevista n°:	Fecha:
Nombre de entidad:	
Nombre del entrevistado:	
Cargo:	
Dirección:	
Municipio:	
Teléfono:	Móvil:
Web:	e-mail:
Observaciones:	

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA MANCOMUNIDAD/ ASOCIACIÓN / EMPRESA

- 1.¿Cuándo y por qué surge la mancomunidad/asociación/empresa?¿Cómo se financian?
- 2.¿Cooperan con otras mancomunidad/asociaciones/empresas similares a la suya presentes en la comarca?¿Y con la administración local/regional? ¿¿Encuentran limitaciones/dificultades en el desarrollo de esa cooperación?
- 3.¿Cuáles son los principales problemas relacionados con su área de actividad en la comarca?
- 4.¿Qué retos futuros debe afrontar su sector de actividad en la comarca?

EL TERRITORIO: EVOLUCIÓN SOCIOECONÓMICA RECIENTE

- 5.En su opinión, ¿cuáles han sido las transformaciones económicas, sociales, culturales, demográficas... más importantes que se han producido en la comarca en las últimas décadas?

6. ¿Cómo ha influido la proximidad a Madrid y a su área metropolitana en esas transformaciones?
7. ¿Cómo ha influido la presencia de los embalses y de la protección del medio natural en el desarrollo social y económico de la comarca? ¿Han sido un freno, un motor o no han tenido incidencia?
8. En su opinión, ¿existen problemas de integración entre los nuevos habitantes de la comarca y la población originaria de estos pueblos? En caso afirmativo, ¿cómo se manifiestan sobre el territorio? ¿cuáles son sus causas? ¿cuáles son sus posibles soluciones?
9. ¿Cuáles son las principales fortalezas con que cuenta la comarca para su desarrollo social y económico? ¿Cuáles son sus principales debilidades?
10. ¿Cuáles son los retos/desafíos futuros a los que debe hacer frente la comarca?

EL TERRITORIO: IDENTIDAD Y CAPITAL SOCIOINSTITUCIONAL

11. En su opinión, ¿cree que entre la población, las empresas y las instituciones comarcales existe un sentimiento de identidad y de pertenencia a la SNM? En caso afirmativo, ¿qué elementos estructuran ese sentimiento?
12. ¿Cuál es el grado de cooperación intermunicipal que existe en la actualidad en la comarca?
13. ¿Existen redes de cooperación y participación entre las empresas de la comarca? ¿Y entre la población?
14. En su opinión, ¿qué papel ha jugado la Comunidad de Madrid en el desarrollo de la comarca?
15. El PAMAM ha sido durante más de dos décadas el organismo de referencia en el desarrollo de esta comarca, ¿qué aspectos positivos y negativos destacaría de su actividad en la comarca?
16. ¿Qué escenario futuro se plantea para la comarca sin el PAMAM?
17. En su opinión, ¿cuál es el grado de implicación del Canal de Isabel II en las estrategias de desarrollo que se han implementado y se implementan en la comarca? ¿Por qué?

18. A consecuencia de la gestión llevada a cabo en torno a los embalses de la zona, ¿cree que el Canal de Isabel II tiene contraída una deuda histórica con la comarca?
19. En su opinión, ¿cuál es el papel que han jugado las mancomunidades en el desarrollo de la comarca?
20. En su opinión, las intervenciones que se han implementado en la SNM desde los años ochenta por parte de distintos organismos (PAMAM, C. de Madrid, Ministerios, Galsinma, etc.), ¿han contribuido a generar una alternativa al modelo económico y productivo tradicional de la comarca? ¿Qué impacto han tenido sobre el desarrollo de este territorio?

EL GRUPO DE ACCIÓN LOCAL

21. En su opinión, ¿qué es y para qué sirve un GAL? ¿Galsinma se ajusta a ese modelo?
22. ¿Quién ejerce el liderazgo en Galsinma?
 - a. el sector público;
 - b. el sector privado/asociativo;
 - c. la gerencia y el equipo técnico
 - d. es un liderazgo compartido

¿Cómo se manifiesta ese liderazgo?

23. ¿Cómo valora el papel jugado por el equipo técnico y la gerencia en la organización interna del grupo? ¿Y en la implantación del grupo en la comarca?
24. ¿Los socios de Galsinma tienen por lo general una participación activa en la actividad habitual del grupo? ¿Por qué?
25. ¿Considera que Galsinma actúa como un espacio de debate y reflexión entre sus socios sobre cuestiones que puedan ser relevantes para la comarca (ordenación del territorio, desarrollo económico, urbanismo, resolución de problemas ambientales, etc.)?

26. Tras la desaparición del PAMAM, ¿cree que Galsinma puede cubrir el espacio dejado por esta entidad como principal espacio de encuentro para los representantes de la administración local o presenta limitaciones en este sentido?
27. ¿Está Galsinma bien integrado en el tejido social y económico de la comarca? ¿Es una entidad reconocible y reconocida por la población y las empresas de la comarca?
28. En su opinión, ¿qué papel ha jugado Galsinma en el desarrollo de la comarca?
29. En su opinión, ¿qué sucedería si Galsinma dejase de percibir subvenciones?
30. ¿Cuáles son las principales fortalezas y las principales debilidades de Galsinma? ¿Y sus principales retos futuros?

Modelo de entrevistas realizadas en la Sierra Norte de Madrid al Gerente de GALSINMA

FICHA TÉCNICA

Entrevista nº:	Fecha:
Nombre de entidad:	
Nombre del entrevistado:	
Cargo:	
Dirección:	
Municipio:	
Teléfono:	Móvil:
Web:	e-mail:
Observaciones:	

EL TERRITORIO: EVOLUCIÓN SOCIOECONÓMICA RECIENTE

1. Bajo qué criterios se realizó la delimitación de la comarca?¿Quién decidió esa delimitación?
2. En su opinión, ¿cuáles han sido las transformaciones económicas, sociales, culturales, demográficas... más importantes que se han producido en la SNM en las últimas décadas?
3. ¿Cómo ha influido la proximidad a Madrid y a su área metropolitana en esas transformaciones?
4. ¿Cómo ha influido la presencia de los embalses y de la protección del medio natural en el desarrollo social y económico de la SNM?¿Han sido un freno, un motor o no han tenido incidencia?
5. En su opinión, ¿existen problemas de integración entre los nuevos habitantes de la SNM y la población originaria de estos pueblos? En caso afirmativo, ¿cómo se manifiestan sobre el territorio?¿cuáles son sus causas?¿cuáles son sus posibles soluciones?
6. ¿Cuáles son las principales fortalezas de la comarca para su desarrollo?¿Cuáles son las principales debilidades de la comarca para su desarrollo?

EL TERRITORIO: IDENTIDAD Y CAPITAL SOCIOINSTITUCIONAL

7. En su opinión, ¿cree que entre la población, las empresas y las instituciones comarcales existe un sentimiento de identidad y de pertenencia a la SNM? En caso afirmativo, ¿qué elementos estructuran ese sentimiento?
8. ¿Participa el GAL en redes de cooperación a escala regional, nacional e internacional? En caso afirmativo, ¿en cuáles?
9. ¿Colabora el GAL de manera puntual o estable con otras organismos e instituciones públicas o privadas presentes en la comarca (Estado, Comunidad Autónoma, CYII, IMIDRA, Agentes Forestales, etc.)? En caso afirmativo, ¿cuáles?
10. ¿Cómo calificaría las relaciones que mantiene su GAL con la Comunidad de Madrid y en especial con el área de desarrollo rural del gobierno regional?
11. Durante muchos años han coincidido sobre este territorio Galsinma y PAMAM, dos organismos con objetivos parecidos, ¿se han producido complementariedades, duplicidades o competencia? En definitiva, ¿cómo podría calificar la relación entre ambas entidades y los resultados obtenidos de dicha relación?
12. ¿Qué escenario futuro se plantea para la comarca sin el PAMAM?
13. En su opinión, ¿cuál es el grado de implicación del Canal de Isabel II en las estrategias de desarrollo que se han implementado y se implementan en la comarca? ¿Por qué?
14. En su opinión, ¿cuál es el papel que han jugado las mancomunidades en el desarrollo de la SNM?
15. ¿Existen redes de cooperación y participación entre las empresas de la comarca? ¿Y entre la población?
16. En su opinión, las intervenciones que se han implementado en la SNM desde los años ochenta por parte de distintos organismos (PAMAM, C. de Madrid, Ministerios, Galsinma, etc.), ¿han contribuido a generar una alternativa al modelo económico y productivo tradicional de este territorio? ¿Qué impacto han tenido sobre su desarrollo?

EL GRUPO DE ACCIÓN LOCAL

17. ¿En qué año se creó el GAL? ¿Quiénes promueven su creación y por qué razones? ¿Hubo algún tipo de conflicto en esos momentos iniciales de Galsinma?
18. ¿Por qué se elige la fórmula del Consorcio? ¿Qué ventajas aporta esta fórmula frente a otras?
19. ¿Cómo se organiza internamente el GAL? ¿Qué órganos componen internamente al GAL?
20. ¿Cómo se eligen los principales cargos del GAL? ¿Quiénes ostentan estos cargos en la actualidad?
21. En cuanto al personal que trabajan en el equipo técnico de Galsinma, ¿se trata de una plantilla estable o va variando en función de los programas o proyectos que gestionáis?
22. ¿Qué nivel de cualificación tiene la plantilla del equipo técnico? ¿Cuál es el perfil formativo de los trabajadores de Galsinma?
23. En su opinión, ¿cuáles son las principales funciones que debe de cumplir un GAL?
24. ¿Considera que Galsinma actúa como un espacio de debate y reflexión entre sus socios sobre cuestiones que puedan ser relevantes para la comarca (ordenación del territorio, desarrollo económico, urbanismo, resolución de problemas ambientales, etc.)?
25. ¿Cuál es el grado de participación de los socios en la actividad diaria del grupo? ¿Por qué? ¿Cómo se articula su participación?
26. ¿Quién ejerce el liderazgo dentro del GAL?
 - a. el sector público;
 - b. el sector privado/asociativo;
 - c. la gerencia y el equipo técnico
 - d. es un liderazgo compartido

¿Cómo se manifiesta ese liderazgo?

- 27.** ¿Cuáles son los grandes ejes o líneas que pueden definir el modelo de territorio que propone el GAL para la SNM? ¿Cómo encaja ese modelo en el conjunto de la región?
- 28.** En Galsinma hay una importante representación de asociaciones ciudadanas y culturales, ¿qué aportan a la labor del grupo frente a otras entidades de carácter económico o político?
- 29.** ¿Está Galsinma bien integrado en el tejido social y económico de la SNM? ¿Es una entidad reconocible y reconocida por la población y las empresas de la comarca?
- 30.** ¿Cuáles son las principales fortalezas y las principales debilidades de Galsinma? ¿Y sus principales retos futuros?

Modelo base de entrevistas realizadas en la comarca de Las Vegas a agentes socios y no socios de ARACOVE

FICHA TÉCNICA

Entrevista n°:	Fecha:
Nombre de entidad:	
Nombre del entrevistado:	
Cargo:	
Dirección:	
Municipio:	
Teléfono:	Móvil:
Web:	e-mail:
Observaciones:	

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA MANCOMUNIDAD / ASOCIACIÓN / EMPRESA

1. ¿Cuándo y por qué surge la mancomunidad/asociación/empresa? ¿Cómo se financian?
2. ¿Cooperan con otras mancomunidades/asociaciones/empresas similares a la suya presentes en la comarca? ¿Y con la administración local/regional? ¿Encuentran limitaciones/dificultades en el desarrollo de esa cooperación?
3. ¿Cuáles son los principales problemas relacionados con su área de actividad en la comarca?
4. ¿Qué retos futuros debe afrontar su área de actividad en la comarca?

EL TERRITORIO: EVOLUCIÓN SOCIOECONÓMICA RECIENTE

5. En su opinión, ¿cuáles han sido las transformaciones económicas, sociales, culturales, demográficas... más importantes que se han producido en la comarca en las últimas décadas?
6. ¿Cómo ha influido la proximidad a Madrid y a su área metropolitana en esas transformaciones?

7. ¿Qué impacto han tenido sobre el desarrollo de la comarca el Plan de Dinamización Económica del Sudeste aprobado por la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica para el periodo 2007-2010?
8. En su opinión, ¿existen problemas de integración entre los nuevos habitantes de la comarca y la población originaria de estos pueblos? En caso afirmativo, ¿cómo se manifiestan sobre el territorio? ¿cuáles son sus causas? ¿cuáles son sus posibles soluciones?
9. ¿Cuáles son las principales fortalezas con que cuenta la comarca para su desarrollo social y económico? ¿Cuáles son sus principales debilidades?
10. ¿Cuáles son los retos/desafíos futuros a los que debe hacer frente la comarca?

EL TERRITORIO: IDENTIDAD Y CAPITAL SOCIOINSTITUCIONAL

11. En su opinión, ¿cree que entre la población, las empresas y las instituciones comarcales existe un sentimiento de identidad y de pertenencia a la comarca de Las Vegas? En caso afirmativo, ¿qué elementos estructuran ese sentimiento?
12. ¿Cuál es el grado de cooperación intermunicipal que existe en la actualidad en la comarca?
13. ¿Existen redes de cooperación y participación entre las empresas de la comarca? ¿Y entre la población?
14. En su opinión, ¿qué papel ha jugado la Comunidad de Madrid en el desarrollo de la comarca?
15. ¿Considera necesario llevar a cabo en la comarca una planificación del territorio de carácter comarcal/supramunicipal? ¿Por qué? ¿Quién debería liderar ese proceso de planificación?

EL GRUPO DE ACCIÓN LOCAL

16. En su opinión, ¿qué es y para qué sirve un GAL? ¿Aracove se ajusta a ese modelo?
17. ¿Quién ejerce el liderazgo en Aracove?

- a) el sector público;
- b) el sector privado/asociativo;
- c) la gerencia y el equipo técnico;
- d) es un liderazgo compartido

¿Cómo se manifiesta ese liderazgo?

18. ¿Cómo valora el papel jugado por el equipo técnico y la gerencia en la organización interna del grupo? ¿Y en la implantación del grupo en la comarca?
19. ¿Considera que en Aracove están bien representados todos los agentes económicos, sociales y culturales presentes en la comarca? En caso negativo, ¿cuáles cree que no están representados o que no lo están adecuadamente?
20. ¿Los socios de Aracove tienen por lo general una participación activa en la actividad habitual del grupo? ¿Por qué?
21. ¿Considera que Aracove actúa como un espacio de debate y reflexión entre sus socios sobre cuestiones que puedan ser relevantes para la comarca (ordenación del territorio, desarrollo económico, urbanismo, resolución de problemas ambientales, etc.)?
22. ¿Está Aracove bien integrado en el tejido social y económico de la comarca? ¿Es una entidad reconocible y reconocida por la población y las empresas de la comarca?
23. En su opinión, ¿qué papel ha jugado Aracove en el desarrollo de la comarca?
24. En su opinión, ¿qué sucedería si Aracove dejase de percibir subvenciones?
25. ¿Cuáles son las principales fortalezas y las principales debilidades de Aracove? ¿Y sus principales retos futuros?

Modelo de entrevistas realizadas en la Sierra Norte de Madrid a los Gerentes de ARACOVE

FICHA TÉCNICA

Entrevista nº:	Fecha:
Nombre de entidad:	
Nombre del entrevistado:	
Cargo:	
Dirección:	
Municipio:	
Teléfono:	Móvil:
Web:	e-mail:
Observaciones:	

EL TERRITORIO: EVOLUCIÓN SOCIOECONÓMICA RECIENTE

1. ¿Bajo qué criterios se realizó la delimitación de la comarca? ¿Quién decidió esa delimitación?
2. ¿Cuál era el contexto institucional comarcal previo a la creación del Aracove? ¿Existía alguna asociación dedicada al desarrollo que aglutinase a todos o una parte de los actores sociales y económicos de la actual comarca de Las Vegas (agricultores, empresarios, administración pública)?
3. En su opinión, ¿cuáles han sido las transformaciones económicas, sociales, culturales, demográficas... más importantes que se han producido en la comarca en las últimas décadas?
4. ¿Cómo ha influido la proximidad a Madrid y a su área metropolitana en esas transformaciones?
5. ¿Qué impacto han tenido sobre el desarrollo de la comarca el Plan de Dinamización Económica del Sudeste aprobado por la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica para el periodo 2007-20010?
6. En su opinión, ¿existen problemas de integración entre los nuevos habitantes de la comarca y la población originaria de estos pueblos? En caso afirmativo,

¿cómo se manifiestan sobre el territorio? ¿cuáles son sus causas? ¿cuáles son sus posibles soluciones?

7. ¿Cuáles son las principales fortalezas de la comarca para su desarrollo? ¿Cuáles son las principales debilidades de la comarca para su desarrollo?

EL TERRITORIO: IDENTIDAD Y CAPITAL SOCIOINSTITUCIONAL

8. En su opinión, ¿cree que entre la población, las empresas y las instituciones comarcales existe un sentimiento de identidad y de pertenencia a la comarca? En caso afirmativo, ¿qué elementos estructuran ese sentimiento?
9. La actividad agraria es un elemento común a toda la comarca, ¿qué papel cumplen hoy día esta actividad y los paisajes agrarios asociados a la misma en el desarrollo socioeconómico de este territorio?
10. ¿Participa el GAL en redes de cooperación a escala regional, nacional e internacional? En caso afirmativo, ¿en cuáles?
11. ¿Colabora el GAL de manera puntual o estable con otras organismos e instituciones públicas o privadas presentes en la comarca (Estado, Comunidad Autónoma, IMIDRA, Agentes Forestales, etc.)? En caso afirmativo, ¿cuáles?
12. ¿Cómo calificaría las relaciones que mantiene su GAL con la Comunidad de Madrid y en especial con el área de desarrollo rural del gobierno regional?
13. ¿Existen redes de cooperación y participación entre las empresas de la comarca? ¿Y entre la población?
14. El Parque Regional del Sureste es el espacio natural más emblemático de la comarca, ¿qué supone su presencia para el desarrollo de Las Vegas? ¿Participa el GAL en los órganos de gestión o de consulta del Parque?
15. ¿Considera necesario llevar a cabo en la comarca una planificación del territorio de carácter comarcal/supramunicipal? ¿Por qué? ¿Quién debería liderar ese proceso de planificación?

EL GRUPO DE ACCIÓN LOCAL

16. ¿En qué año se creó el GAL? ¿Quiénes promueven su creación y por qué razones? ¿Hubo algún tipo de conflicto en esos momentos iniciales de Aracove?
17. ¿Por qué se elige la fórmula de Asociación de Desarrollo? ¿Qué ventajas aporta esta fórmula frente a otras?
18. ¿Cómo se organiza internamente el GAL? ¿Qué órganos componen internamente al GAL?
19. ¿Cómo se eligen los principales cargos del GAL? ¿Quiénes ostentan estos cargos en la actualidad?
20. En cuanto al personal que trabajan en el equipo técnico de Aracove, ¿se trata de una plantilla estable o va variando en función de los programas o proyectos que gestionáis?
21. ¿Qué nivel de cualificación tiene la plantilla del equipo técnico? ¿Cuál es el perfil formativo de los trabajadores de Aracove?
22. En su opinión, ¿cuáles son las principales funciones que debe de cumplir un GAL?
23. ¿Considera que Aracove actúa como un espacio de debate y reflexión entre sus socios sobre cuestiones que puedan ser relevantes para la comarca (ordenación del territorio, desarrollo económico, urbanismo, resolución de problemas ambientales, etc.)?
24. ¿Cuál es el grado de participación de los socios en la actividad diaria del grupo? ¿Por qué? ¿Cómo se articula su participación?
25. ¿Quién ejerce el liderazgo dentro del GAL?
 - a. el sector público
 - b. el sector privado/asociativo
 - c. el equipo técnico de gerencia

d. es un liderazgo compartido

¿Cómo se manifiesta ese liderazgo?

26. ¿Cuáles son los grandes ejes o líneas que pueden definir el modelo de territorio que propone el GAL para la comarca de Las Vegas? ¿Cómo encaja ese modelo en el conjunto de la región?
27. ¿Cuáles son las principales fortalezas y las principales debilidades de Aracove?
28. En Aracove no participa ninguna asociación de tipo ciudadano o culturales, ¿por qué? ¿Se ha intentado integrar a alguna entidad de este tipo en el seno de Aracove?
29. ¿Está Aracove bien integrado en el tejido social y económico de la comarca? ¿Es una entidad reconocible y reconocida por la población y las empresas de la comarca?
30. ¿Cuáles son las principales fortalezas y las principales debilidades de Aracove? ¿Y sus principales retos futuros?

Modelo de entrevistas realizada al Jefe del Área de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA INSTITUCIÓN

1. ¿Qué funciones realiza la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural? ¿Y dentro de ésta, el Área de Desarrollo Rural?
2. ¿Qué sentido tiene la existencia de un organismo como éste en una Comunidad Autónoma en la que el sector agrario apenas supera el 0,5% de sus PIB y en la que los espacios rurales están sometidos ha fuertes presiones desde lo urbano?
3. ¿Cuáles son las debilidades actuales y las amenazas de cara al futuro a las que se enfrentan tanto el sector agrario y agroindustrial como los espacios rurales madrileños?
4. ¿Cuáles son sus fortalezas actuales y oportunidades de futuro?

LA INICIATIVA EUROPEA LEADER

5. ¿Qué ha supuesto Leader para los territorios rurales madrileños?
6. ¿Se ha conseguido con Leader la implantación de un verdadero modelo de desarrollo “bottom-up” en la Comunidad de Madrid? ¿Por qué?
7. La iniciativa Leader que dio origen a los GAL se ha convertido en la actual fase de programación en un Eje Metodológico, ¿qué implica este salto en cuanto a la gestión del desarrollo rural?
8. Desde el origen de Leader en la Comunidad de Madrid los ingenieros agrónomos han contado con una gran influencia, ¿qué aspectos positivos y negativos se pueden extraer de esta realidad?

RELACIONES CON LOS GAL

9. ¿Cómo se articulan las relaciones entre este organismo regional y los GAL? ¿Qué aspectos positivos y que aspectos podrían mejorarse en estas relaciones?
10. En la actual fase de programación los GAL han tenido que elaborar unos Planes de Desarrollo Comarcal, ¿desde este organismo han intervenido de alguna manera en su elaboración (orientando, imponiendo, etc.)?
11. ¿Cómo valoraría la presencia de algún representante de esta Área de Desarrollo Rural en las Asambleas o Juntas Directivas de los GAL?

PERCEPCIÓN DE LA LABOR REALIZADA POR LOS GAL

12. Más allá del dinero invertido por cada GAL en la gestión de los distintos programas, ¿aprecian ustedes diferencias en la forma de trabajar y en los logros obtenidos por los distintos GAL madrileños? ¿Cuáles?
13. La imagen general que existe en las comarcas sobre los GAL es que éstos son organismos dedicados al reparto/gestión de subvenciones y ayudas para ayuntamientos y empresas, ¿comparten esa idea? ¿Por qué?
14. ¿Se puede afirmar que los GAL con su actuación han logrado implantar un modelo de desarrollo rural integrado y sostenible en sus comarcas? ¿Por qué?
15. ¿Cuáles son las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades que presentan los GAL de la Comunidad de Madrid?

Modelo de entrevistas realizada a la Directora del Departamento de Transferencia de la Investigación del Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA) de la Comunidad de Madrid

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA INSTITUCIÓN

1. ¿Qué es el IMIDRA? ¿A qué se dedica?
2. ¿Cómo se estructura internamente el IMIDRA? Dentro de la organización interna del IMIDRA, ¿quién tiene la responsabilidad de decidir cuáles son las grandes áreas de investigación en la que va a trabajar el IMIDRA y los proyectos concretos de investigación se van a llevar a cabo?
3. ¿Quién decide qué y cómo transferir los resultados de sus investigaciones al sector? ¿Bajo qué criterios se realiza ese proceso de transferencia?
4. ¿Qué aporta el IMIDRA a los sectores agrario y agroindustrial de la Comunidad de Madrid?
5. En su opinión, ¿cuáles son las fortalezas y las oportunidades de futuro que presentan los sectores agrario y agroindustrial de la región? ¿Y cuáles son sus debilidades y sus amenazas de cara al futuro?

REDES DE COLABORACIÓN

6. ¿Pertenece el IMIDRA a alguna red nacional o internacional de centros de investigación agrario? ¿Cuáles y qué aportan al IMIDRA?
7. ¿Colaboran o cooperan con Universidades y Centros de Investigación presentes en la región? ¿En qué consiste esa relación y cómo se articula? ¿Qué proyectos serían los más destacados?

8. ¿Colaboran o cooperan con los Consejos Reguladores presentes en la región? ¿En qué consiste esa relación y cómo se articula? ¿Qué proyectos destacaría?
9. ¿Han colaborado o cooperado con el PAMAM? ¿En qué consistía esa relación y cómo se articulaba? ¿Qué proyectos destacaría?
10. A partir de la relación que mantienen con las distintas instituciones o entidades con las que cooperan o colaboran, ¿cree que sería necesario establecer un espacio de cooperación y de reflexión estable en el que estuviesen presentes los principales agentes del sector agrario y agroindustrial de la región?

LA INSTITUCIÓN, LOS GAL Y LOS TERRITORIOS LEADER

11. ¿Colaboran o cooperan con los GAL? ¿En qué consiste esa relación y cómo se articula? ¿Qué proyectos destacaría?
12. ¿Por qué el IMIDRA no está integrado en los GAL? ¿Cree que sería necesaria su integración en ellos o es preferible mantener relaciones puntuales en asuntos concretos?
13. Dentro de las comarcas Leader, ¿cree que el IMIDRA es observado por el sector agrario de cada zona como la entidad de referencia en cuanto a investigación y transferencia de conocimiento? ¿Por qué?
14. La cuestión del relevo generacional es clave para el sector agrario madrileño, en especial en territorios como las dos comarcas Leader analizadas en esta Tesis Doctoral. En su opinión, ¿Cuáles son los elementos que están dificultando ese proceso de rejuvenecimiento del sector en la Comunidad de Madrid? ¿Cómo se podría impulsar su regeneración?
15. ¿Qué ha supuesto para los territorios rurales madrileños la implementación de la iniciativa europea Leader y la aparición de los GAL?